

CAPÍTULO II

DINÁMICA DEL GASTO SOCIAL, LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

INTRODUCCIÓN

Durante el llamado modelo de desarrollo “hacia fuera” predominante hasta mediados del siglo pasado, la cobertura de las prestaciones sociales en América Latina se circunscribió al personal público y a núcleos productivos agrícolas y mineros vinculados al comercio internacional. Con el surgimiento de clases medias urbanas y clases trabajadoras que presionaron por cambios en las formas en que los Estados abordaban la “cuestión social”, se adoptó el modelo conocido como de “sustitución de importaciones”. En éste, el Estado dirigía y aseguraba tanto el desarrollo económico como la provisión del bienestar, y apuntaba a la protección del trabajador asalariado, en tanto actor central, construyendo un sistema de protección segmentado.

El modelo hizo eclosión a principios de los ochenta. A partir de “crisis de la deuda” se impulsaron los programas económicos de estabilización y ajuste estructural, que marcaron el ingreso del modelo “de libre mercado” a la región. En términos sintéticos, la política social se caracterizó, en lo laboral, por la implementación de políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencias a la reducción de costos salariales y precarización contractual, lo que fomentó el cuentapropismo y el trabajo informal, en condiciones de alto desempleo; se remercantilizó la cobertura de los riesgos de la vida activa, en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública de la salud y la previsión social.

En el área de los servicios sociales, se tendió a descentralizar los sistemas educativos y de salud pública, con los consiguientes problemas de financiamiento a nivel subnacional, y se privatizaron parte de éstos así como la infraestructura social básica. En el ámbito asistencial, el esfuerzo se centralizó en el desarrollo de políticas de combate a la pobreza, con la consiguiente masificación y multiplicación de programas sociales focalizados.

Ya desde mediados de la década de 1990, sin que se produjera una transformación sustantiva del esquema de economías abiertas, se comenzaron a probar nuevos tipos de herramientas de política social, para afrontar los persistentes problemas de la pobreza, equidad y desigualdad. Desde mediados de dicha década, sin que se produjera una transformación sustantiva del esquema de economías abiertas con el mercado como principal proveedor y distribuidor de servicios sociales, y cautelando el equilibrio fiscal, se comenzaron a probar nuevas herramientas de política social. Con ello se procuró afrontar los persistentes problemas de la pobreza, equidad y desigualdad.

Los diversos escenarios de crisis económica surgidos a finales de los noventa (crisis asiática, desastres naturales en Centroamérica, caída de los precios internacionales de los granos básicos, freno de la economía mundial en 2000 y, un poco después la crisis que afectó a Argentina y Uruguay) fueron los que dieron un real impulso a la reformulación de la política social en general y a la política de combate a la pobreza en particular. Esto, ante el reconocimiento de los escasos avances en la reducción de la pobreza que se producían con los esquemas hasta entonces vigentes y el limitado efecto de los mecanismos de “chorreo” del patrón de crecimiento sobre el aumento del ingreso de los pobres.

También se constató que las crisis normalmente desencadenan una desorganización de los servicios sociales del Estado, al tiempo que se elevan rápidamente los índices de pobreza y desempleo, - los que posteriormente tardan mucho en recuperarse o lo hacen de forma incompleta (Ocampo, 2004). Finalmente, los procesos de descentralización, generación de cuasi-mercados y privatización de servicios y de sistemas de seguro social también mostraban efectos problemáticos en pérdidas de cobertura, fragmentación y desigualdad de acceso a prestaciones y protecciones.

Los nuevos enfoques de protección social ponen ahora el acento en la protección frente a eventos de quiebre de ingreso, pobreza y exclusión social, que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social (Serrano, 2005). Estos enfoques han sido parcial y progresivamente permeados por visiones normativas sobre la necesidad de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, que ubican en el centro la noción de ciudadanía social. Además, rompen con la contraposición entre los principios de universalidad de los derechos y la racionalidad de la focalización, y cuestionan las bondades de modelos centrados en capitalización individual en los sistemas de protección social. Finalmente, estas nuevas perspectivas también buscan combinar el eje del combate a la pobreza con el de combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social.

Este cambio de perspectiva plasma en la apelación a construir **redes o sistemas de protección social**, concebidas como mecanismos de articulación y ejecución de diversos programas sociales, que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales.

En la concepción y diseño de estas redes han predominado dos enfoques: de **capital social** y de **manejo social del riesgo**. El capital social puede ser entendido como un recurso intangible, que permite a personas y grupos la obtención de beneficios por medio de relaciones sociales dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación (Arriagada, 2006). La teoría del capital social sugiere que, a medida que aumenta el capital social dentro de las redes de participantes en las transacciones, la disparidad de beneficios se reduce y se eleva el nivel medio de beneficios. Esta relación inversa entre la disparidad de ingresos y el promedio de ellos es, en parte, el resultado de los términos de intercambio en las redes ricas en capital social, que favorecen a los menos privilegiados y reducen la disparidad; de un mayor volumen de inversiones en bienes públicos, que ofrecen oportunidades con independencia del ingreso individual; y de las reglas sociales

que aplican quienes comparten el capital social, las que permiten una mayor igualdad de oportunidades (Robinson, Silles y Schmid, 2003).

Desde otra perspectiva, la noción laxa de redes de protección se define por el “manejo social del riesgo”. Se sostiene aquí que cuando el riesgo se convierte en un hecho cierto, los afectados ven en peligro su seguridad e incluso son obligados por las circunstancias a poner en riesgo futuras capacidades de sus familias. Por ello es necesario prever estas eventualidades creando mecanismos que contribuyan a disminuir la vulnerabilidad que afecta a ciertos grupos sociales, y contribuir a conservar el capital humano y social (Cohen y Franco, 2006). Algunos de los riesgos que enfrenta la población, y que son contemplados al formular este tipo de programas, son la ausencia o pérdida del empleo, particularmente para ciertos grupos de población (jóvenes, mujeres, minorías étnicas, personas poco calificadas) y la caída de los ingresos del hogar por la pérdida del empleo del jefe o jefa de hogar. También lo son los riesgos asociados a ciertas etapas del ciclo vital (envejecimiento, maternidad, etc.), los efectos negativos sobre el capital humano causados por la deserción escolar, la deficiente nutrición o la falta de atención en salud así como los impactos de los desastres naturales (inundaciones, terremotos, sequías, etc.).

En un principio, las redes de protección se concibieron como programas de emergencia para superar los efectos de las crisis, pero progresivamente se ha tratado de fortalecerlos y darles un carácter permanente ante la prolongación de la crisis y la frecuencia de ciclos económicos (Acosta y Ramírez, 2004). Aunque la evidencia general indica que en el largo plazo factores como la transición demográfica y el crecimiento económico han sido más significativos que las políticas sociales en la reducción de la pobreza, no es menos cierto que en los últimos años algunos países han desarrollado políticas más integrales, articuladas y de gran cobertura que han sido particularmente relevantes para reducir pobreza e indigencia. Dentro de esta innovadora articulación de programas, se han identificado los programas de generación de empleo (obras públicas, subsidios a la creación de empleo y líneas de crédito subsidiado), los programas de capacitación (jóvenes y desempleados) y los denominados programas de transferencias condicionadas. Estos últimos serán analizados más adelante dentro del presente capítulo.

Luego de un lustro positivo en reducción de pobreza, desempleo e inequidad de ingresos, los impactos de la reciente crisis vuelven a poner con más fuerza sobre el tapete el rol del Estado como agente regulador y eventualmente interventor frente a las fallas del mercado y sus diversas asimetrías. Las recientes medidas tomadas por los diversos gobiernos de la región de hecho revelan un rol activo del Estado para enfrentar los efectos de la crisis (véase el capítulo III). Sin embargo, su verdadera significación depende en parte de la cantidad de recursos que puedan movilizar, de su fortaleza institucional, y del grado de coordinación entre las diversas medidas anti-crisis y de éstas con los programas sectoriales de mayor permanencia.

En este marco importa considerar cómo los gobiernos y Estados responden con instrumentos para enfrentar y morigerar los costos sociales de la crisis y promover mayor bienestar en la sociedad. En ese marco, el presente capítulo revisa la dinámica del gasto social, su relación con el ciclo económico, su desempeño sectorial y su incidencia

respecto del PIB y el gasto público total. Seguidamente, se analiza el impacto redistributivo en el ingreso primario de los hogares de las diversas transferencias monetarias que se registran en las encuestas de hogares. Luego se abordan los programas de transferencias condicionadas y su significación dentro del gasto social y en el bienestar de los hogares que son beneficiarios, y se revisan los desafíos de diseño y gestión de los mismos.

Finalmente, se retoman los elementos principales del debate de los últimos años respecto de la concepción de la política social y su rol frente al desarrollo económico, tanto en el marco de la crisis financiera como respecto de los desafíos que enfrentará la región en las próximas décadas. Esto con el fin de aproximar algunos elementos indispensables para las necesarias reconfiguraciones de los regímenes de bienestar latinoamericanos, de acuerdo a las diversas situaciones y desafíos de los países.

A. EVOLUCIÓN, COMPORTAMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DEL GASTO SOCIAL

La tendencia creciente del gasto público social, que ha aumentado en 5 puntos porcentuales desde comienzos de los noventa, indica el compromiso progresivo de los países latinoamericanos con el desarrollo de políticas sociales. Los principales sectores de destino de los recursos públicos varían según el grado de desarrollo y estructura productiva de los países, según las características socio demográficas y de acuerdo a las necesidades básicas no cubiertas de la población. Pese a los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los recursos destinados hacia fines sociales, el gasto social continúa siendo insuficiente en montos y no alcanza a tener el impacto necesario para mejorar el bienestar y la equidad. Su comportamiento sigue siendo mayoritariamente pro-cíclico, evidenciando contracciones en períodos de crisis. La región ha desarrollado y extendido programas de transferencias para combatir la pobreza, pero la magnitud de ellos no alcanza a cubrir las necesidades y desarrollar el suficiente capital humano para revertir los procesos de reproducción de la desigualdad. Los desafíos sociales aumentan con los nuevos shocks externos e internos producto de la volatilidad de los mercados.

La magnitud, comportamiento y distribución del gasto social en materia sectorial es un reflejo de las prioridades y esfuerzos que los Estados realizan para desacoplar el bienestar de las personas y de las familias de su posición socioeconómica y de su suerte en el mercado. Las reformas económicas de los años noventa buscaron mejorar el bienestar mediante un mejor funcionamiento de los mercados basados en la libre competencia, bajo el supuesto que generarían una distribución de los recursos más eficiente y justa, producto del esfuerzo y productividad individual. Con ello se restringió, en muchos casos, la acción del Estado a un rol subsidiario y focalizado, con el fin de asegurar la participación de los más pobres en los beneficios del crecimiento. Sin embargo, las

reformas no produjeron los efectos que se esperaban en cuanto a la reducción de la desigualdad social de la región. Hoy, la región continúa enfrentando el desafío de la pobreza y la gran desigualdad social y económica (véase capítulo I), y la política social no ha sido capaz de hacer frente a las demandas de protección. Esto pese a que los gobiernos y los Estados han hecho importantes esfuerzos por aumentar la inversión social y mejorar el impacto de sus acciones a través de variados instrumentos.

1. Evolución del gasto público social

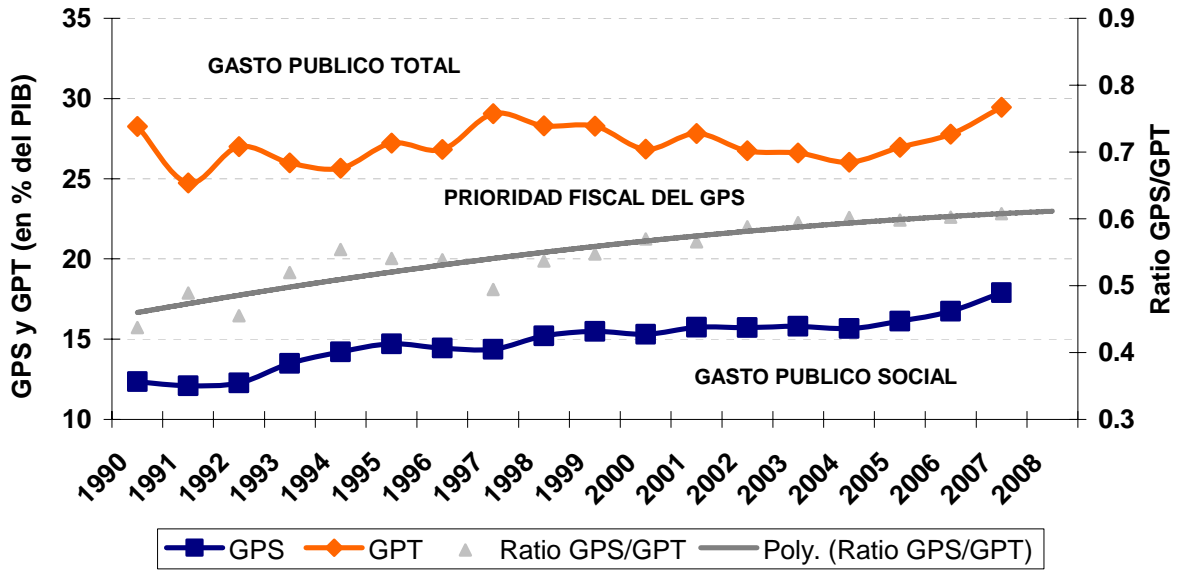
La crisis experimentada en América Latina a principios de los ochenta impuso fuertes restricciones financieras sobre el gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal, las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal y/o reducir el gasto público (Mostajo, 2000), y fue ésta última opción la variable de ajuste para sanear las cuentas fiscales, con el consecuente efecto negativo sobre el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar.

Durante la década de los noventa, los gobiernos comenzaron a reconocer los beneficios e importancia del gasto social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre y la relevancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico. La tendencia creciente del gasto público social desde el comienzo de los años noventa indica el compromiso progresivo de los países latinoamericanos por asignar recursos públicos a las políticas sociales, dándoles mayores garantías de financiamiento, mayor estabilidad y legitimidad institucional, esfuerzos que en gran medida han estado restringidos al grado de desarrollo alcanzado por los países (CEPAL, 2007). La disponibilidad de los recursos públicos para financiar sistemas de protección frente a los antiguos y nuevos riesgos sociales y económicos está en directa relación a la capacidad de recaudación de los gobiernos. Pero en la región persisten las bajas cargas tributarias, que se vuelven factores fuertemente limitantes en la confección de sus presupuestos. Con todo, los gobiernos han hecho importantes esfuerzos por aumentar sus presupuestos públicos –en un marco de mayor disciplina fiscal que antaño–, y en particular los destinados a funciones sociales, como se aprecia en el gráfico II.1.

Desde comienzos de los noventa, el gasto público social como porcentaje del PIB aumentó en 5 puntos porcentuales, según el promedio ponderado de los países (véase el gráfico II.2). Ello refleja la tendencia en la región por asignar mayores recursos a las políticas sociales, aunque el crecimiento del gasto social se detuvo en algunos períodos. En particular, el gasto tendió a estancarse después de 1999 y 2000, y sobre todo en el periodo 2002-2003, cuando Argentina por ejemplo redujo su gasto en 2,5 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, excluyendo una posible disminución del gasto social por el efecto de la actual crisis económica global,¹ la tendencia del gasto en la región se ha mantenido en los últimos años.

¹ Aunque no hay elementos suficientes para evaluar, desde el punto de vista del gasto social, la reacción frente a la actual crisis, sí es posible establecer un conjunto de iniciativas que los gobiernos han anunciado e implementado, que se detallan en el capítulo III.

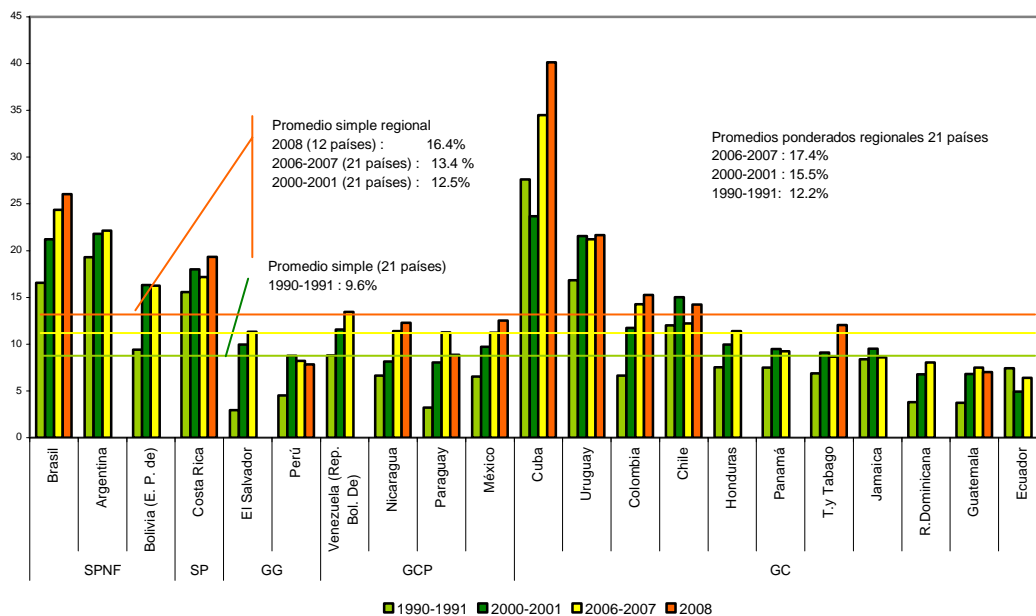
Gráfico II.1
AMERICA LATINA (21 PAISES): TENDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y GASTO PÚBLICO TOTAL a/
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
 a/ Promedio ponderados.

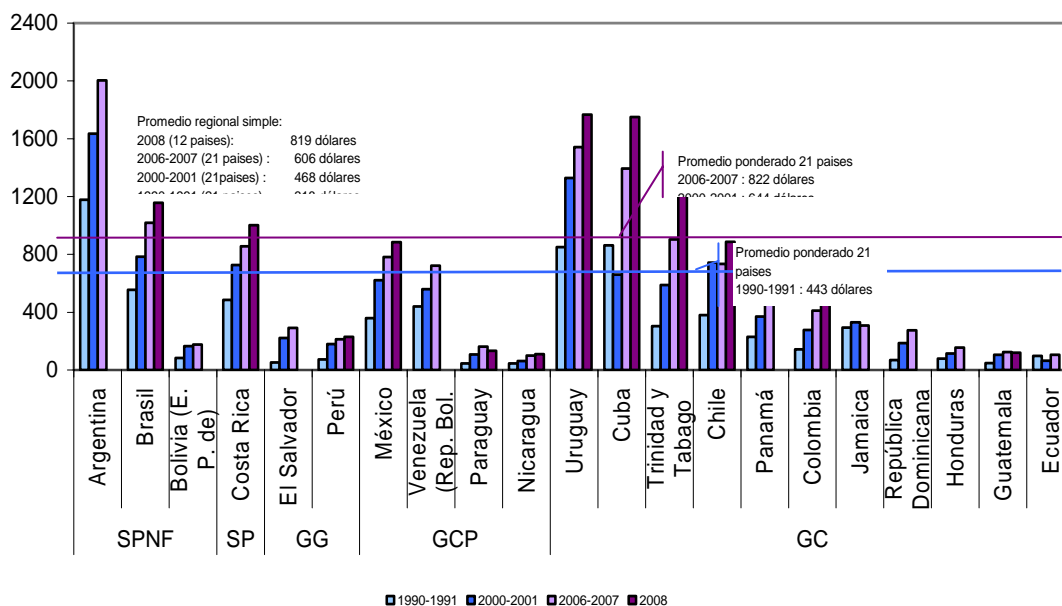
El gasto público social por habitante, con respecto al periodo 1990-1991, aumentó a casi el doble en el periodo 2006-2007, llegando a 820 dólares por habitante (a precios de 2000), lo que representa asimismo un incremento de un 18% respecto al 2004-2005. Al respecto, existen enormes disparidades entre países, alcanzando una diferencia de hasta 20 veces entre el país de mayor y el de menor gasto per cápita. De los 21 países analizados, ocho registran un gasto menor a 300 dólares, y de éstos seis no alcanzan los 200 dólares (Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Solo cuatro países sobrepasan los 1.000 dólares, a saber, Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay. Esto refleja la directa relación entre el gasto público social y el nivel de recursos de la economía (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 A 2008
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
 Nota: SPNF= sector público no financiero; SP= sector público; GG= gobierno general; GCP= gobierno central presupuestario; GC= gobierno central.

Gráfico II.3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES), GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA, 1990-1991 A 2008
(En dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
 Nota: SPNF= sector público no financiero; SP= sector público; GG= gobierno general; GCP= gobierno central presupuestario; GC= gobierno central.

Siguiendo la clasificación elaborada por Mostajo (2000), que clasifica a los países en tres grupos según el esfuerzo macroeconómico que hacen respecto del gasto social (medido en porcentaje del PIB), se aprecia en particular un aumento del esfuerzo de los países de gasto social bajo desde comienzos de la década pasada hasta el 2006-2007 (véase los cuadros II.1 y II.2).² Sin embargo, pese a los avances de los países que a comienzos de los años noventa registraban los más bajos niveles de gasto social, la brechas con los países del grupo de gasto social alto se han mantenido.

Asimismo, no obstante los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los recursos destinados a fines sociales, el gasto social continúa siendo insuficiente en montos y no alcanza a tener el impacto necesario para mejorar el bienestar y la equidad. Hay debilidades en su asignación y usos y, junto con los importantes logros en materia de cobertura de los mismos, no ha habido un avance suficiente en la calidad de los beneficios que provee.

Cuadro II.1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS), 1985/1990-2006/2007

Clasificación según prioridad macro	GPS período post reforma (1985-1990) (en porcentaje del PIB)	Período actual 2006-2007	GPS 2006-2007	GPS per cápita 2006-2007 (US\$2000)
Gasto social alto (mayor que 13%)	Argentina	Argentina	22,1	2.002
	Chile	Estado Plurinacional de Bolivia	16,2	178
	Costa Rica	Brasil	24,4	1.019
		Colombia	14,3	411
		Costa Rica	17,2	855
		Cuba	34,5	1.395
		Uruguay	21,2	1.542
		Rep. Bolivariana de Venezuela	13,4	722
	Promedio grupo	16,8		20,4	1.015
Gasto social medio (entre 9 y 13%)	Brasil	Chile	12,2	733
	Colombia	El Salvador	11,3	291
	Jamaica	Honduras	11,4	156
		México	11,2	782
		Nicaragua	11,4	100
		Panamá	9,3	460
		Paraguay	11,3	162
Promedio grupo	10,8		11,1	383
Gasto social bajo (menor que 9%)	Estado Plurinacional de Bolivia	Jamaica	8,6	309
	México	Ecuador	6,4	104
	Perú	Guatemala	7,5	124
		Perú	8,2	214
		Rep. Dominicana	8,0	276
		Trinidad y Tobago	8,7	904
Promedio grupo	5,9		7,9	322

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social y Mostajo, Rossana (2000), Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe, Serie Reformas económicas, no 69, CEPAL, Santiago de Chile.

Notas: Se clasifican las cifras actualizadas de los 21 países siguiendo los criterios de R. Mostajo, en el caso de gasto social por PIB.

² Entre ellos, destaca el esfuerzo hecho por el Estado Plurinacional de Bolivia, que ha pasado del grupo de gasto social bajo a principios de los noventa al grupo de gasto social alto en 2006-2007.

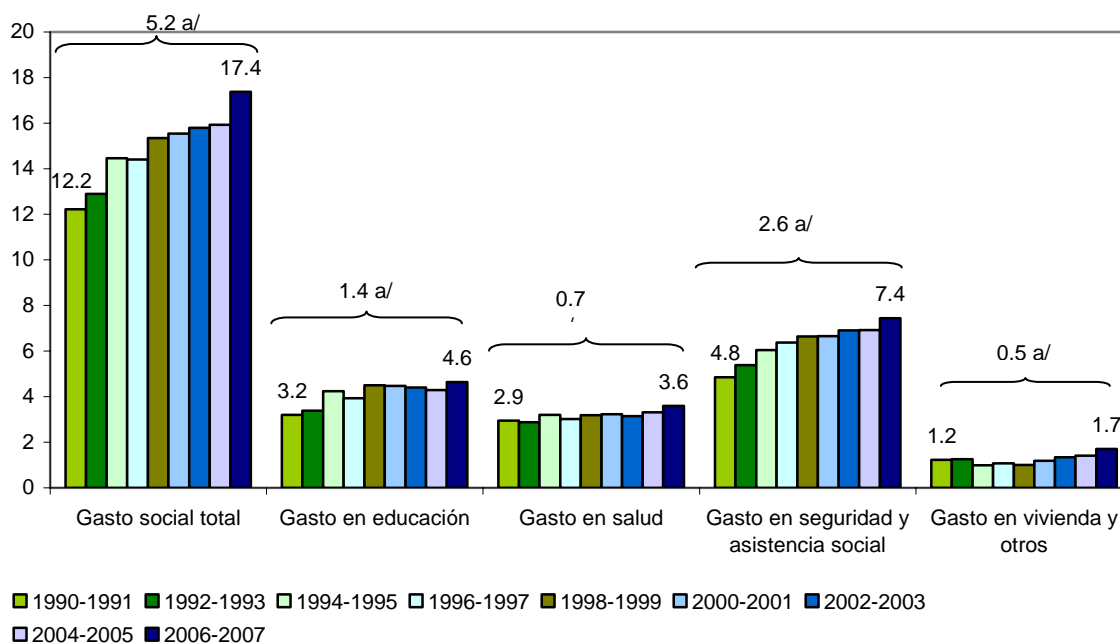
Cuadro II.2
EVOLUCIÓN DE LA PRIORIDAD FISCAL, 1982/1983-2006/2007

	GPS Periodo post reforma (1985-1990) (en porcentaje del PIB)	Prioridad fiscal (GPS como porcentaje del gasto público total)			
		1982-1983	1988-1989	2000-2001	2006-2007
Gasto social alto (mayor que 13%)	Argentina	41,5	52,2	62,8	63,9
	Chile	61,3	58,2	67,7	66,4
	Costa Rica	67,6	65,1	...	...
Promedio grupo	16,8%	56,8	58,5	-	-
Gasto social medio (entre 9 y 13%)	Brasil	46,3	42,3	62,1	73,4
	Colombia	32,6	31,8	42,6	...
	Jamaica	...	28,4	...	...
	10,8%	-	34,1	-	-
Gasto social bajo (menor que 9%)	Estado Plurinacional de Bolivia	29,3	40,3	42,8	49,1
	México	27,6	34,0	61,3	59,3
	Perú	21,7	20,0	52,3	53,1
		5,9%	26,2	31,4	51,3	52,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social y Mostajo, Rossana, (2000), Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe, Serie Reformas económicas, no 69, CEPAL, Santiago de Chile. Notas: Se clasifican las cifras actualizadas de los 21 países siguiendo los criterios de R. Mostajo, en el caso de gasto social por PIB. Respecto a la prioridad fiscal se actualizan los 9 países de la clasificación original.

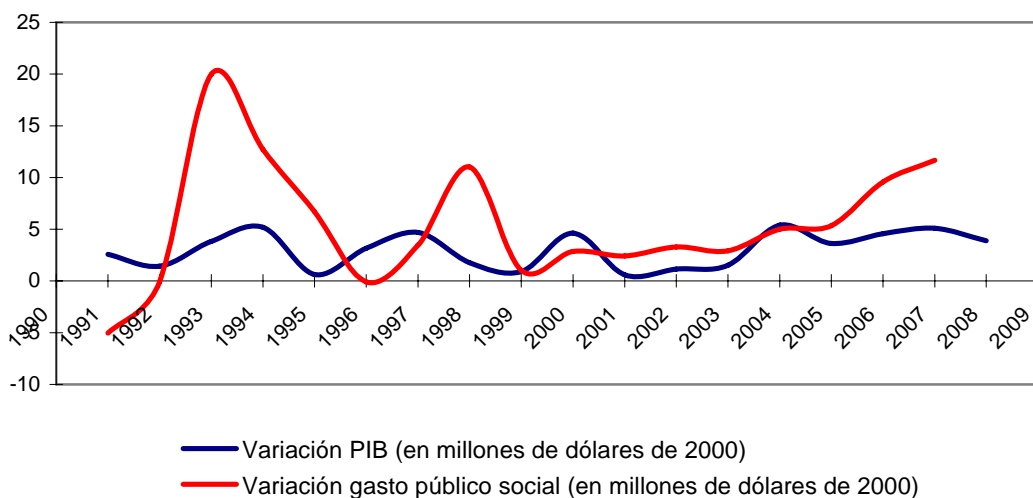
Los sectores de gasto social que más crecieron desde 1990-1991 fueron la asistencia y la seguridad social, seguida por la educación, representando 4 de los 5 puntos porcentuales en que ha aumentado el gasto social en su totalidad. Esto revela la concentración de las prioridades macroeconómicas de los recursos públicos en materia social, y refleja la preocupación de los Estados por la lucha contra la pobreza y por el aumento en la protección debido a cambios demográficos y en la estructura familiar (véase el gráfico II.4). La región en particular ha desarrollado y extendido programas de transferencias para combatir la pobreza, aunque su magnitud aun no alcanza a cubrir todas las necesidades (véase sección II.C).

Gráfico II.4
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAISES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
SEGÚN SECTORES 1990-1991 A 2006-2007
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
 a/ Aumento del gasto en puntos porcentuales entre 1990-1991 y 2006-2007.

Gráfico II.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES):
VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En porcentajes)

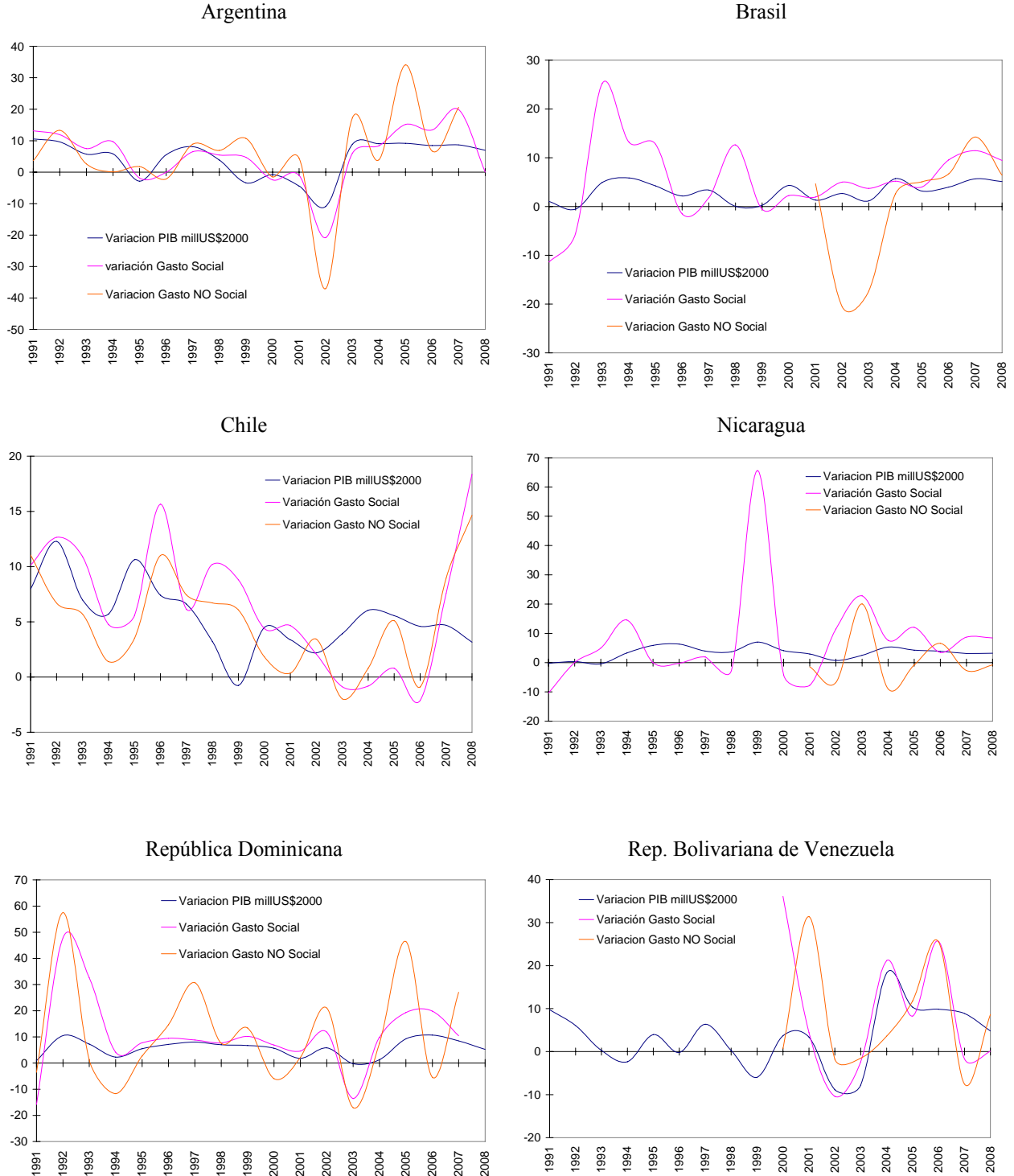


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

Desde principios de los noventa, el comportamiento del gasto social ha seguido siendo pro-cíclico, evidenciando contracciones en períodos de crisis y fuertes aumentos en tiempos de crecimiento económico (ver gráfico II.5). Esto refleja la ausencia de políticas

macroeconómicas que permitan la aplicación de una política compensatoria de riesgos sociales en tiempos de crisis, tal como se destacó en el *Panorama Social de América Latina 2007*.

Grafico II.6
LA PROCICLIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y NO SOCIAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

Todo el gasto público, de hecho, mantiene en general un comportamiento pro-cíclico con respecto al PIB. Como puede observarse en el gráfico II.6, la volatilidad del gasto público no social es aun más pronunciada que la del gasto social, y acusa un comportamiento muy diferente según los países.

Recuadro II.1
ACTUALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Para la actualización del gasto social de la presente edición del Panorama social de América Latina se obtuvieron datos actualizados sobre el gasto público social hasta el año 2007, en concordancia con las series totales y sectoriales difundidas en ediciones anteriores de esta publicación. Se consiguió información hasta el año 2008 en 12 de los 21 países considerados y se ha optado por publicar esas cifras por la importancia de contar con datos recientes, aun cuando su carácter sea provisional, estimativo o parcial. Los datos se actualizaron durante el tercer trimestre del año 2009 y el cierre de este proceso se hizo a mediados de septiembre.

En la mayoría de los casos se logró reunir datos sobre la ejecución presupuestaria de la administración central, y en varios de ellos se accedió a las cifras correspondientes al gasto efectivo de entidades con organización presupuestaria autónoma, gobiernos locales y empresas públicas no financieras. Aunque las diferencias en la cobertura institucional dificultan la comparación entre los países, se optó por publicar la cobertura más amplia disponible en cada país, salvo cuando esta presentara restricciones significativas para la construcción de una serie relativa al período 1990-2008. Esto obedece a que el interés primordial de la Comisión es establecer, en la medida de lo posible, la mayor cantidad de gastos públicos sociales para representar el esfuerzo de los Estados en esta materia.

A continuación se clasifican los países según la cobertura institucional de las series de gasto social utilizadas:

Cobertura institucional	Países
Sector público total = SPNF + EPF	Costa Rica
Sector público no financiero = GG + EPNF	Argentina, Bolivia (Estado plurinacional de), Brasil
Gobierno general = GC + GL	Perú y El Salvador
Gobierno central = GCP + EA	Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Rep. Dominicana, Trinidad y Tabago, y Uruguay.
Gobierno central presupuestario	México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (Rep. Bolivariana de)

Donde:

EA: entidades estatales autónomas; GL: gobiernos locales; EPNF: empresas públicas no financieras; EPF: empresas públicas de carácter financiero.

Visto que la adopción del sistema clasificatorio del Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001 del Fondo Monetario Internacional, armonizado con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993, es muy reciente en varios países, la serie 1990-2008 no siempre es compatible a nivel de subfunciones y/o subgrupos. Debido a ésto hasta la versión anterior de esta publicación, la CEPAL solo trabajaba y publicaba la serie del gasto público social total y según grandes funciones o sectores. Sin embargo, la importancia del tema y del requerimiento de datos al respecto, en esta oportunidad incorporó en el capítulo de análisis del gasto social en la región, las funciones clasificadas como no sociales. Abriendo la posibilidad de contar con más información, que solo fue posible hasta la fecha de cierre de la presente publicación contar con 11 países, la mayoría de éstos publican una clasificación funcional agregada, por grandes grupos.

Dentro de los problemas en la continuidad de las cifras, en algunos casos particulares, el cambio ha significado la falta de información en la serie completa o en algunos años y/o funciones (Estado

Plurinacional de Bolivia entre 1990 y 1994, El Salvador entre 1990 y 1992, y en Trinidad y Tabago la función de protección social —seguridad social— entre 1990 y 1999, y en Nicaragua no se cuenta con cifras sobre seguridad social). En otros países no ha sido posible construir la serie completa por falta de información relativa a períodos intermedios: Jamaica y Trinidad y Tabago entre 1997 y 1999. En Colombia las cifras de la serie son provisorias, hay un cambio de base en el PIB, y se está incorporando las orientaciones del MFP (2001) en la clasificación de funciones. En Perú, mientras la serie 1990-1999 corresponde al gobierno central presupuestario, la de 2000 en adelante se refiere al gobierno general. Por último, cabe señalar que en la República Bolivariana de Venezuela se dispone de las series correspondientes al gasto público social acordado (ley de presupuesto y sus modificaciones al 31 de diciembre de cada año) y al gasto público pagado que se inicia en 1999. La cobertura institucional de las cifras de este país es el gobierno central presupuestario; al ser un país federal, las cifras publicadas pueden subestimar el gasto social total en mayor medida que otros países que consignan esta cobertura. Lo mismo ocurre en México; sin embargo, los antecedentes disponibles sobre el alto grado de descentralización de la ejecución del gasto en este país indican que es necesario tomar las cifras con mayor precaución que en otros casos, pues la subestimación del nivel de gasto social puede ser muy significativa (en CEPAL (2000a) se pueden encontrar ejemplos de la ejecución centralizada y descentralizada del gasto social).

Como en las ediciones anteriores, en el Panorama social de América Latina 2009 se presentan los datos del gasto social a partir de promedios bienales. Los indicadores que se publican son el gasto público social total y de las funciones o sectores —educación, salud, seguridad y asistencia social, y vivienda, saneamiento y otras funciones no incluidas en las categorías anteriores— como porcentaje del PIB, en dólares por habitante y como porcentaje del gasto público total. En el caso de este último indicador, se utiliza información oficial de los países sobre gasto público total, pero estas cifras pueden diferir de las publicadas a partir de otros sistemas clasificatorios (como la clasificación económica o la administrativa de los gastos), tanto por la inclusión o no del pago de intereses de la deuda pública como por el uso de diferentes opciones metodológicas en la clasificación de las erogaciones.

Para el cálculo de las relaciones porcentuales se utilizan las cifras a precios corrientes de cada año en cada país. Estas proporciones luego se aplican a las series de PIB en dólares de 2000, que permiten derivar el gasto social per cápita expresado en dicha moneda. Esto puede resultar en algunas variaciones con respecto al dato en moneda constante reportado por los países, lo que depende del grado de apreciación/depreciación cambiaria implícito en la paridad oficial de la moneda de cada país en relación con el año 2000, así como también de los datos de población en que se basen los cálculos por habitante.

Los datos en moneda corriente sobre el gasto público total y social y la desagregación sectorial de este último son cifras oficiales proporcionadas por las respectivas instituciones gubernamentales, que según el país, son direcciones, departamentos, secretarías o subsecretarías de planeación, de presupuestos o de políticas sociales de los ministerios de hacienda, finanzas o economía. También se obtuvieron datos de ejecución presupuestaria de las contadurías generales de la nación, tesoros nacionales y, ocasionalmente, bancos centrales, institutos nacionales de estadísticas y sistemas de información social y económica de los países.

El producto interno bruto en dólares constantes de 2000 corresponde a cifras oficiales de la CEPAL y las cifras de población provienen de las proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

Fuente: CEPAL (2007) y Manual del Sistema de Cuentas Nacionales 1993.

2. Gasto público social y no social

La clasificación funcional del gasto permite identificar la distribución de los recursos públicos en base a las actividades que realizan las distintas esferas de gobierno en el ámbito económico y social, así como examinar las tendencias en el tiempo. En general, es limitada la disponibilidad de datos sobre gastos según función desagregada, y tampoco se dispone de las clasificaciones cruzadas entre la clasificación económica y funcional.³ Los países de la región han ido incorporando lentamente las recomendaciones del manual de las finanzas públicas en la contabilidad de las erogaciones de gobierno. Sin embargo, existen grandes diferencias respecto a la disponibilidad de la información entre países, además del uso de clasificadores diferentes, lo que hace que las comparaciones entre países deba tomarse con precaución.

Datos para 11 países permiten hacer una comparación de las funciones agregadas de las erogaciones, distinguiendo las correspondientes a los gastos sociales abiertos en los siguientes sectores: 1) educación, actividades recreativas, cultura y religión; 2) salud; 3) protección social, trabajo y asistencia social; 4) vivienda, urbanismo y/o servicios comunitarios; 5) protección al medio ambiente. Por el lado de los gastos no sociales, se distinguen: 1) los servicios públicos generales; 2) defensa; 3) orden público, seguridad y justicia; 4) asuntos económicos y 6) pagos servicios de deuda pública. Estos últimos están incluidos en algunos países como parte de los servicios públicos generales, y en la clasificación que en cada caso esté disponible se han separado con el fin de aislar el peso de este componente respecto al resto de las funciones.

Pese a la limitación de las cifras y disponibilidad de países en la apertura de la información, es posible distinguir varias características del gasto en la región. Entre los 11 países considerados, hay un grupo en que el gasto social supera ampliamente el gasto no social. En Brasil⁴ desde 2003-2004 el gasto social supera en casi tres veces los gastos no sociales; en Argentina y Chile, se aprecia una prioridad de dos veces en todo el período y en México está por sobre una y media veces más. En el otro extremo, están Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela⁵, donde en todos los períodos el gasto no social es superior al social. El resto son países que empiezan a cambiar las prioridades de lo no social hacia lo social, como Nicaragua y República Dominicana. Guatemala distribuye en forma similar sus recursos. Se aprecia también en la mayoría de los países la liberación de espacio en términos de la disminución de los gastos de los

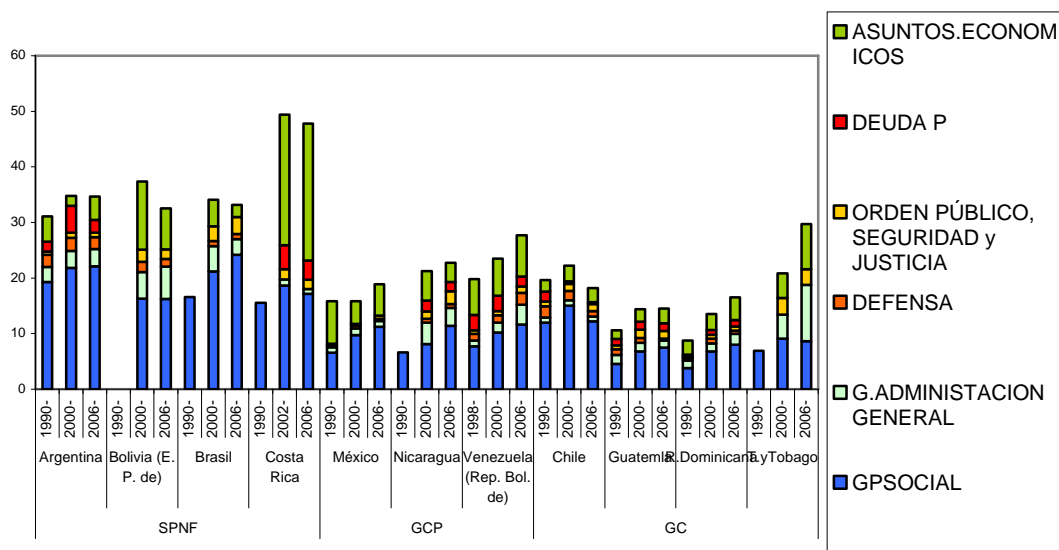
³ Las clasificaciones de gasto en la Clasificación Funcional del Gasto (CFG) incluyen el consumo de capital fijo, que representa la parte del costo en recursos de utilizar activos fijos adquiridos previamente. Hay una superposición entre las estadísticas de la CFG correspondientes al periodo corriente, y las correspondientes a los periodos en los que se adquirieron los activos. Por ello, el manual de finanzas públicas de 2001 (MFP, 2001) recomienda la clasificación cruzada de dichas estadísticas y la clasificación económica, especialmente por la adquisición de activos no financieros (MFP, 2001).

⁴ En los cálculos para Brasil no se incluye la categoría “*encargos especiais*” que son los pagos y refinanciamiento de la deuda interna y externa. Como no fue posible distinguir los intereses, no se consideraron en el total del gasto público.

⁵ La información recogida por la encuesta de hogares no incluye transferencias monetarias o no monetarias de las misiones sociales.

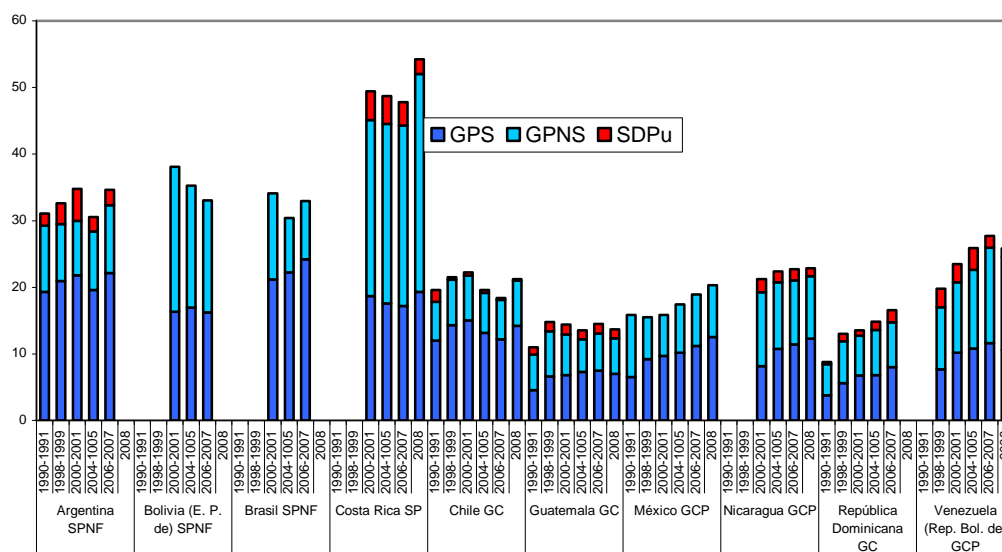
servicios (intereses) de la deuda pública, lo que provee margen para mayor financiamiento de programas (véase gráficos II.7 y II.8).

Gráfico II. 7
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAISES): GASTO PÚBLICO FUNCIONAL
(en porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
Nota: SPNF= sector público no financiero; SP= sector público; GG= gobierno general; GCP= gobierno central presupuestario; GC= gobierno central.

Gráfico II.8
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAISES): GASTO PÚBLICO SOCIAL Y NO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
Nota: SPNF= sector público no financiero; SP= sector público; GG= gobierno general; GCP= gobierno central presupuestario; GC= gobierno central.

Recuadro II.2
MODELO PARA LA MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL

El año 2007, la División de Desarrollo Social de la CEPAL inició el desarrollo de un modelo para mejorar la medición del gasto social y unificar los criterios utilizados en la región en relación a funciones sociales, transacciones económicas y el universo y cobertura de medición. Esto con el fin último de potenciar el uso de esta información en la gestión y de la política social de los países.

Un elemento crucial en la propuesta elaborada es la ampliación del concepto de gasto social definiéndolo como *el monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los "beneficiarios", donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y capital)*. La extensión del universo más allá del ámbito público, se debe fundamentalmente a los cambios en las estructuras económicas y sociales de los países, donde bajo distintas articulaciones público-privadas se han traspasado algunas funciones al sector privado, sin que éstas sean consideradas en la medición del gasto social. Otra característica importante de esta propuesta es la integración de dos sistemas de información económica utilizados en los países: las finanzas públicas y las cuentas nacionales, asegurando de esta forma una congruencia de los resultados con la información oficial de cada país.

La incorporación de los agentes no públicos incluye a varias entidades que financian y/o prestan servicios sociales, como las sociedades no financieras, las instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares y los mismos hogares. Las dos primeras, tradicionalmente son medidas en el sistema de cuentas nacionales. Por lo tanto, se puede dimensionar su aporte a través de una exhaustiva revisión y aislamiento en este sistema de la información relativa al tema social. La incorporación de la totalidad del gasto privado como también la posibilidad de diferenciar la fuente de financiamiento (recursos propios, hogares, transferencias desde el sector público, entre otros), depende del avance logrado por los países en la implementación del sistema de cuentas nacionales y de la fortaleza de sus sistemas estadísticos para identificarlas a través de la conciliación de las fuentes de información existentes.

El gasto que realizan los hogares para solventar la parte del gasto que el sistema público no cubre, se mide a través del gasto de las sociedades no financieras, para lo cual se debe hacer uso de las encuestas de hogares o bien de la información disponible a través de entidades reguladores de estos servicios. La medición del gasto de los hogares asociado al trabajo no remunerado se realiza a partir de la información recogida por las encuestas de uso del tiempo, que están penetrando rápidamente en los países de América Latina y el Caribe.

La incorporación de los agentes no públicos en la medición del gasto social es reciente en la región, por lo tanto no se dispone de estadísticas oficiales que permitan dimensionar su impacto. Sin embargo, se conoce de algunas experiencias nacionales en México, Chile y Perú. La información de México se conoce a través de las bases de datos que publica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en donde el gasto social privado de este país llega el 2,7% del PIB para el año 2003.

En Chile se estimó el gasto social privado^{a/} de las sociedades no financieras para tres funciones: salud, educación y protección social (específicamente tercera edad). Para el período 2003 a 2007 éste llega al 13% del PIB, en tanto el gasto social público promedia el 12,6% del PIB. Esto refleja que la información actualmente publicada estaría subestimando el gasto social del país en un 50% aproximadamente, sin considerar el gasto correspondiente a los hogares que pagan el diferencial que los sistemas de seguridad no cubren a los beneficiarios.

El gasto social financiado por agentes no públicos en el Perú se obtuvo de las estadísticas de cuentas nacionales, en las que fue posible aislar las funciones de salud, actividades culturales recreativas y religión, protección del medio ambiente, educación y protección social. En este caso el financiamiento proviene de sociedades no financieras e instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares, las que en

conjunto para el año 2001 representan el 11,3% del PIB, en tanto el gasto público para ese año llega al 9,3% del PIB. Para los años siguientes la relación se logra equiparar con la fuerte inversión en infraestructura deportiva y otros que incrementan el gasto social público.

Si bien se tiene sólo dos casos nacionales de gasto no público, la información llama a profundizar la medición y el análisis de este tipo de gasto. Este tendría una presencia importante en los países de América Latina y el Caribe, con diferencias importantes respecto al estimado para los países de la OCDE. En esta región, el promedio del gasto social público de 2005 se ubicó en torno al 21% del PIB, en tanto el gasto privado llegó sólo al 3% del PIB.

El trabajo desarrollado hasta la fecha con la propuesta metodológica es un avance sustantivo en la medición del gasto social, pero aún queda mucho trabajo para mejorar la medición. Entre los temas que deben continuar analizándose destacan la unificación de criterios en el alcance que debe tener la consideración del gasto social privado, el universo y cobertura a medir, así como las funciones sociales a incluir y las fronteras existentes entre éstas. Estos desafíos no son sólo a nivel de cada país sino de la región como un todo. A lo anterior se suma el desafío de mejorar también la calidad y disponibilidad de estadísticas sociales y de la función de evaluación en los países. Esto no es sólo porque son un beneficio en sí mismo, sino porque sólo con ellas se podrá avanzar para tener una completa lectura de la gestión social y sus resultados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del proyecto *Modelo para la medición del Gasto Social en América Latina*.

a/ Cifras no oficiales, solo estimadas para evaluar el modelo desarrollado por CEPAL.

B. SIGNIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS HOGARES Y SUS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS

En América Latina las transferencias públicas mejoran en forma importante los niveles de bienestar entre los hogares más pobres. Son altamente progresivas, pero de un efecto relativamente reducido en la desigualdad por su falta de gravitación en el total de transferencias.

Las transferencias que comandan mayores recursos son las jubilaciones y pensiones, aunque no son éstas las de mayor progresividad en su diseño. Por su naturaleza, las pensiones son más progresivas que las jubilaciones. Por otro lado, el aseguramiento privado y las indemnizaciones por pérdida de trabajo o enfermedad involucra transferencias de ingresos en promedio poco significativas para los hogares, además de estar más concentradas hacia los estratos de mayores ingresos, lo que también ocurre en cierta medida con las becas escolares, sujetas a méritos no fáciles de lograr entre los estudiantes de bajos ingresos.

Las sociedades disponen de diversos mecanismos para proveer bienestar entre sus miembros. En la producción y distribución del bienestar interactúan las familias, el sector privado (mercado) (véase recuadro II.2), el Estado y la sociedad civil organizada y no organizada. En el actual modelo de desarrollo, el modo y la intensidad de esta interacción dependen de la vinculación de las familias con el mercado de trabajo y su consiguiente capacidad para demandar bienes y servicios sociales en los mercados. Ante la insuficiencia de recursos de las familias, tanto el Estado como la sociedad civil proveen los servicios sociales, gratuitos o en forma subsidiada, o realizan transferencias directas de ingreso a los hogares para mejorar su nivel de bienestar. Naturalmente, la participación del Estado –y de la sociedad civil- en la provisión de los servicios sociales depende de sus recursos (y su modo de financiamiento) y de la voluntad para construir mecanismos redistributivos de la riqueza más o menos progresivos.

La provisión de bienestar para quienes no están en condiciones de obtenerlo participando en el mercado de trabajo en forma permanente u ocasional se realiza a partir de diversos mecanismos y sistemas, los cuales pueden ser más o menos efectivos en esta provisión y en la disminución de las desigualdades del ingreso que se originan en función del mercado de trabajo. En términos generales, diversos agentes sociales despliegan mecanismos a través de los cuales redistribuyen el ingreso y, en definitiva, el bienestar.

En primer lugar, la familia redistribuye sus recursos en su interior para solventar las necesidades de sus miembros no autónomos. En segundo lugar, el Estado cumple un papel redistributivo principal, ya que recauda recursos a partir de rentas generales y otros instrumentos específicos (como las contribuciones a la seguridad social), para brindar diversos servicios sociales, los cuales pueden ser provistos en forma completamente desmercantilizada o de manera subsidiada. En tercer lugar está el mercado que adquirió relevancia después de la primera ola de reformas del Estado a través de la privatización de la provisión de variados servicios sociales, el traspaso de la administración de los

recursos recaudados principalmente en las áreas de seguridad social y salud, y el desarrollo de sistemas privados de aseguramiento. Finalmente, cabe reconocer el papel que históricamente ha cumplido la comunidad en la provisión de bienestar entre los miembros con menor capacidad.⁶

En la presente sección se analiza la relevancia que tienen, respecto del ingreso primario, estas diversas corrientes de ingreso que se conciben como transferencias y los agentes que los sustentan (familia, mercado, Estado, comunidad). Esta revisión se hace a partir de la información proveniente de las encuestas de hogares. Las transferencias que se analizan corresponden a las jubilaciones; las pensiones (invalidez, viudez, orfandad, divorcio, alimentarias, entre otros); seguros de desempleo y enfermedad, otras transferencias derivadas del empleo o de su pérdida; becas de estudio; transferencias o donaciones de la sociedad civil (iglesias, comunidades, ONGs, organizaciones extranjeras); y transferencias públicas (para mayor detalle, véase más adelante recuadro II.2 y el cuadro II.18 al final del capítulo).

El objetivo es ilustrar que no solo las transferencias públicas son relevantes para comprender los mecanismos de producción, distribución y redistribución del bienestar, y que los regímenes de política social o de bienestar en todo su alcance se sustentan en la articulación de distintos agentes económicos y sociales. Esto se ve a la luz de las más recientes transformaciones en los modos de hacer política social y luchar contra la pobreza en América Latina, y las maneras de enfrentar impactos de la crisis financiera internacional.

1. Ingreso primario, transferencias monetarias e ingreso total

El ingreso primario de los hogares, obtenido a partir de la participación de sus miembros en el mercado de trabajo y por la propiedad de diversos activos, es la fuente principal de las grandes inequidades que registra la región, y que la sitúan como la más desigual del mundo. Además de la excesiva concentración de la propiedad, la insuficiencia en el funcionamiento de los mercados de trabajo y su consiguiente segmentación producen y reproducen la inequitativa estructura de oportunidades tan característica de América Latina. La flexibilización del mercado laboral promovida en el marco del modelo de desarrollo instaurado en los ochenta en la mayoría de los países de la región, no sólo no se expresó en un mayor dinamismo en la demanda de trabajo, sino que significó la precarización de una porción importante de los puestos de trabajo. A la mayor inestabilidad laboral se le agregó el impulso a limitar las prestaciones sociales asociadas a los contratos de trabajo, junto con la persistencia de un sector informal de la economía de

⁶ La gravitación que alcanzó el circuito (re)distributivo de las “donaciones” luego de los ajustes estructurales de los años ochenta generó el reconocimiento de la existencia de un “tercer sector” de la economía. Este estaba representado por fundaciones privadas y de iglesias, y principalmente las organizaciones no gubernamentales (ONG), que canalizaban a su vez parte de la ayuda internacional. En los actuales sistemas de cuentas nacionales se les reconoce y contabiliza como instituciones sin fines de lucro o sector filantrópico.

baja productividad y escasa competitividad, y la creciente gravitación del trabajo independiente, con bajos ingresos, nula regulación, y exclusión de los circuitos de protección social, en particular la afiliación a sistemas de seguridad social y de salud.

Los importantes avances de los últimos años en materia de crecimiento económico y participación más activa del Estado en el área social no han modificado sustancialmente esas características de funcionamiento del mercado de trabajo, ni las grandes desigualdades al interior del mismo. De esta forma, el mercado de trabajo y sus insuficiencias sigue siendo factor decisivo para explicar los altos niveles de pobreza regionales.

Las sociedades y Estados modernos disponen de una serie de mecanismos para que la incapacidad para participar en el mercado de trabajo y en la propiedad no se traduzca en pauperización y desintegración. Así, la distribución primaria del ingreso es corregida por mecanismos de redistribución de la riqueza, posibles de activar en la medida que se han establecido sistemas recaudatorios que gravan los ingresos corrientes, la propiedad, las utilidades y el consumo; y que definen para los trabajadores obligaciones de aporte de una proporción de sus ingresos para financiar prestaciones y transferencias de recursos una vez culminada su vida activa. También están los mecanismos redistributivos voluntarios de carácter solidario, que involucran no solo las donaciones entre hogares privados sino la participación de la comunidad organizada.

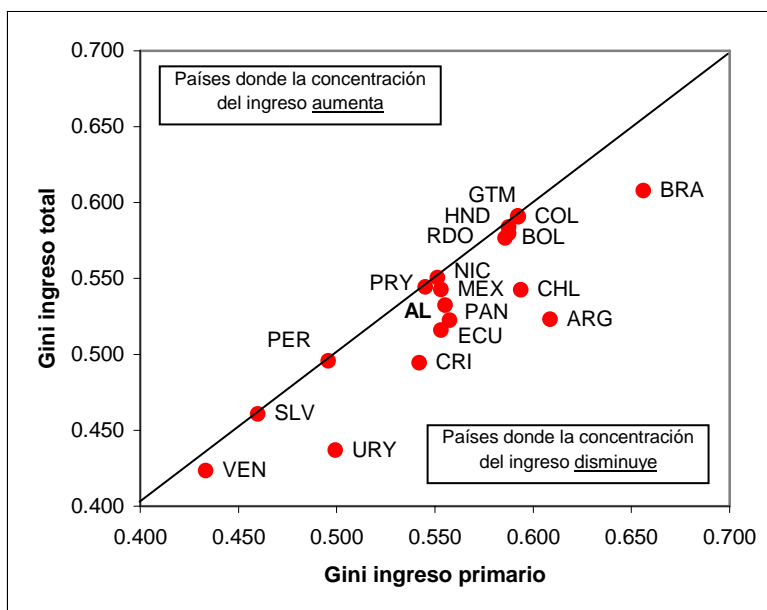
La distribución del ingreso primario de los hogares es altamente concentrada, particularmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Guatemala. Estos son países en que la participación en el mercado de trabajo y la dependencia de transferencias marcan una diferencia muy grande entre los hogares. Por el contrario, los países que registran menores niveles de concentración de los ingresos primarios son El Salvador, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. La situación de Uruguay es particularmente notoria debido a la alta proporción de población que depende de transferencias, en este caso las jubilaciones, lo que sugiere la existencia de un mercado de trabajo con menor segmentación y menos disparidades de ingreso en el contexto regional.

En todos los países las transferencias tienen un efecto desconcentrador, como se puede apreciar en el gráfico II.10 y, con más detalle, en el cuadro II.15 al final del capítulo. Y los países en que más disminuye la concentración del ingreso primario por efecto de las transferencias, son aquellos en que los sistemas de seguridad social están más desarrollados y tienen mayor cobertura, independientemente de su origen público o privado. Al respecto, destacan las disminuciones en la desigualdad que se producen en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Aunque el conjunto de transferencias reduce la concentración original del ingreso de los hogares, y por este hecho son progresivas respecto del primero, no en todos los países son progresivas en términos absolutos –es decir, llegan en mayor proporción a los hogares de menores ingresos-. En Argentina, Costa Rica, Ecuador y Panamá la desconcentración de las transferencias respecto del ingreso primario es altamente progresiva, pero solo en los dos primeros –junto con Uruguay- el volumen de ingresos redistribuidos de esta manera

son suficientemente significativos para implicar una mejoría sustantiva en la concentración secundaria del ingreso. También Chile, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela registran transferencias progresivas, pero más cercanas a la equidistribución.

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES a/ Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Corresponde al ingreso primario, después de impuestos y aportes a la seguridad social.

Por otro lado, en Guatemala, Nicaragua y Perú es notable la alta concentración de las transferencias en los hogares con ingreso per cápita primario más alto. Esto se debe mayormente a la concentración y peso de las jubilaciones en las mismas, como se verá más adelante, pero también obedecería al hecho de que hay menor proporción de hogares que dependen exclusivamente de este tipo de transferencias.

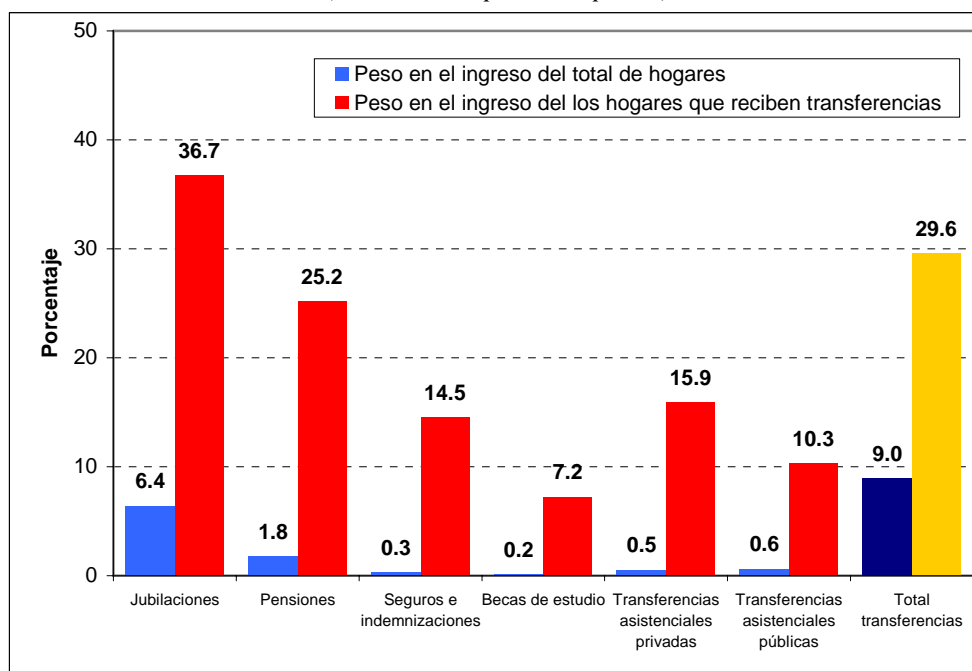
En promedio, en la región las transferencias tienen una significación relativamente escasa dentro del ingreso total y per cápita del conjunto de hogares, representando sólo el 9% del ingreso total.⁷ Sin embargo, éstas son muy relevantes entre los hogares que efectivamente las reciben, ya que representan casi un tercio de sus ingresos (véase el gráfico II.11). Esto se debe en gran medida a que, en los países de mayor desarrollo relativo en la región, existe también una mayor proporción de hogares constituidos solo por adultos mayores, que dependen fundamentalmente de este tipo de ingresos.

⁷ Naturalmente, las transferencias más relevantes son las jubilaciones y pensiones.

Gráfico II.11

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): SIGNIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL INGRESO PER CÁPITA DEL CONJUNTO DE HOGARES Y DE LOS HOGARES QUE LAS RECIBEN, ALREDEDOR DE 2008

(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Otra expresión de la importancia de las transferencias en el bienestar, así como del impacto de su progresividad, es el efecto en la reducción de los niveles de pobreza. En promedio, las transferencias reducen los niveles de pobreza entre los hogares en 6,5 puntos porcentuales. Sin embargo, la reducción del número de personas pobres es menor, cerca de 5 puntos porcentuales. Esto se debe tanto al hecho de que es más probable reducir la pobreza entre hogares con menor número de miembros, ya que las transferencias más significativas son las jubilaciones y pensiones, que reciben por lo general los adultos mayores. Mientras que la pobreza golpea en mayor proporción de niños, para los cuales los dispositivos de protección social suelen reducirse a transferencias de carácter asistencial orientadas al combate a la pobreza en el largo plazo (como los programas de transferencias condicionadas)⁸.

Los países que logran mayores reducciones de la pobreza tanto a nivel de hogares como de personas son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. En promedio en estos países la pobreza a nivel de hogares se reduce en 50% -13 puntos porcentuales-, y en 40% respecto de su nivel inicial a nivel de personas (considerando solamente el ingreso primario), lo que en la práctica significa una reducción de la pobreza de 10 puntos

⁸ Conviene tener presente que la propia construcción de la medida de pobreza, basada en la comparación del valor de una canasta básica respecto del ingreso per cápita del hogar (sin escalas de equivalencia), conlleva un sesgo respecto de los hogares de mayor tamaño y con niños. Para mayores detalles del procedimiento de medición de la pobreza, véase el capítulo I de la presente publicación.

porcentuales (véase el cuadro II.3). Por otro lado, son los países donde las transferencias producen menor desconcentración del ingreso aquellos en los que las reducciones de pobreza son a la vez más exiguas. Y precisamente en los países más pobres de la región las transferencias analizadas son menos significativas y más concentradas: Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Salvador, país para el cual no se dispuso de estimaciones de pobreza, es el único en el que el total de transferencias aumenta la concentración del ingreso (véase el cuadro II.17 al final del capítulo).

Cuadro II.3

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EFECTOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LOS HOGARES DE LAS DISTINTAS TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008

Países	Jubilaciones	Pensiones	Seguros e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales		Total transferencias	puntos % de reducción	% de reducción
					privadas	públicas			
Argentina 2006	+++	+	=	=	...	=	+++	15.8	52%
Bolivia 2007	+	=	=	+	3.0	6%
Brasil 2008	+++	++	=	...	=	...	+++	14.2	42%
Chile 2006	++	++	=	...	=	++	+++	11.2	50%
Colombia 2008	+	=	=	...	=	=	+	3.9	10%
Costa Rica 2008	++	+	...	+	+	=	+++	9.7	40%
Ecuador 2008	+	+	+	++	7.2	16%
El Salvador 2007	+	=	=	=	+	1.5	5%
Guatemala 2006	=	=	=	=	=	=	+	1.7	4%
Honduras 2007	=	=	...	=	...	=	=	1.0	2%
México 2008	+	...	=	=	=	+	++	4.1	13%
Nicaragua 2005	=	=	=	=	=	...	+	1.2	2%
Panamá 2008	++	+	...	=	...	=	++	7.8	27%
Paraguay 2008	+	=	+	2.8	5%
Perú 2008	=	=	=	...	=	=	=	0.3	1%
Rep. Dominicana 2008	+	=	+	2.0	5%
Uruguay 2008	+++	++	+	...	=	+	+++	14.0	62%
Venezuela 2008	+	=	...	=	...	=	+	2.1	8%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Leyenda:

Signo “=” y color rojo: menos de 2% de reducción

Signo “+” y color amarillo: menos de 10% de reducción

Signo “++” y color verde: menos de 30% de reducción

Signo “+++” y color celeste: 30% o más de reducción

2. Las jubilaciones y pensiones

En general, es posible concebir las jubilaciones como retribuciones diferidas del trabajo pasado. Normalmente se basan sobre todo en sistemas de contribución a fondos de seguridad social, administrados ya sea por el Estado o por el sector privado. Las prestaciones derivadas de los sistemas de seguridad social y salud se pueden distribuir a lo largo de la vida activa (salud), o al finalizar ésta (jubilaciones). Pueden estar total o parcialmente financiadas por mecanismos de mercado (valor de la jubilación directamente derivado de la contribución individual pasada), y por mecanismos solidarios a cargo del Estado o en ocasiones en forma corporativa (mutuales y asociaciones). Los mecanismos de carácter solidario (aunque no necesariamente progresivos), pueden ser financiados a su vez por criterios redistributivos al interior de los fondos de pensiones o

apelar a financiamiento de rentas generales. Ello puede significar “solidaridad” entre generaciones de aportantes, entre estratos de aportantes, o de la sociedad en general hacia los derechohabientes de la seguridad social. Mediante las encuestas de hogares no es posible hacer la distinción entre los componentes contributivos y no contributivos de las jubilaciones ni el origen de su financiamiento.

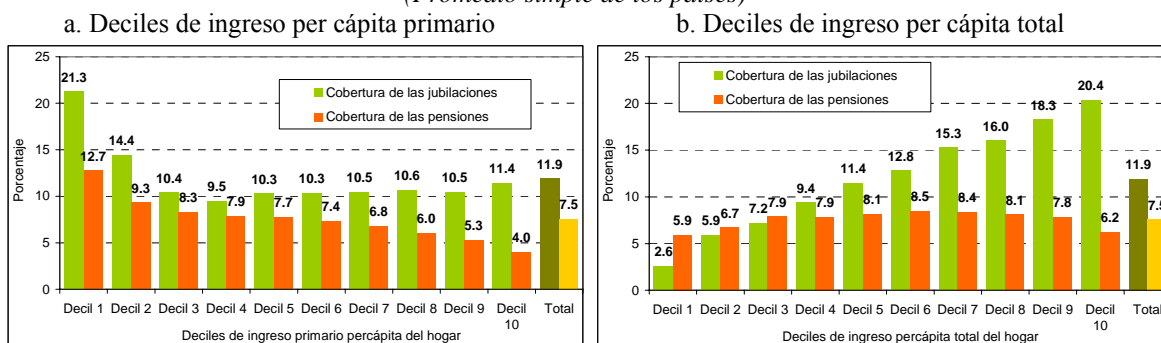
En cuanto a las pensiones, pueden estar ligadas a mecanismos contributivos (por ejemplo, montepíos y pensiones de viudez financiadas con las contribuciones de la pareja), por obligaciones legales de compensación entre privados (pensiones de divorcio, de alimentos), o ser de carácter solidario y/o asistencial (pensiones de orfandad, de invalidez u otras). No en todas las ocasiones las encuestas permiten separar las pensiones de las jubilaciones.

Respecto de la distribución primaria del ingreso, y sobre todo en aquellos países donde los sistemas de jubilación y pensión están más desarrollados, las transferencias por estos conceptos son altamente progresivas (véase el cuadro II.15 al final del capítulo). Esto se da con particular intensidad en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. En estos países, la cobertura de las jubilaciones oscila entre 20% y 30% de los hogares. Excepciones son Brasil, con alta cobertura en sus jubilaciones pero algo regresivas en términos absolutos, y Ecuador, Panamá, Paraguay, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, donde las jubilaciones son progresivas pero de baja cobertura. En el caso de las pensiones, con algunas excepciones, éstas se distribuyen en forma progresiva respecto de la distribución del ingreso primario, aunque su cobertura en general es baja, beneficiando en promedio a menos de 8% de los hogares, con la notable excepción de Uruguay (véase el cuadro II.16 al final del capítulo).

Gráfico II.12

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COBERTURA DE LAS JUBILACIONES Y LAS PENSIONES POR DECILES DE INGRESO PRIMARIO PER CÁPITA DEL HOGAR, Y POR DECILES DE INGRESO PER CÁPITA TOTAL, ALREDEDOR DE 2008

(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

El gráfico II.12 muestra, desde el punto de vista de la cobertura de jubilaciones y pensiones, dos resultados en principio contrapuestos que pueden expresarse con la metáfora del “vaso medio lleno” y el “vaso medio vacío” según la perspectiva asumida. Así, el gráfico II.12.b muestra que la cobertura de jubilaciones y pensiones se concentra

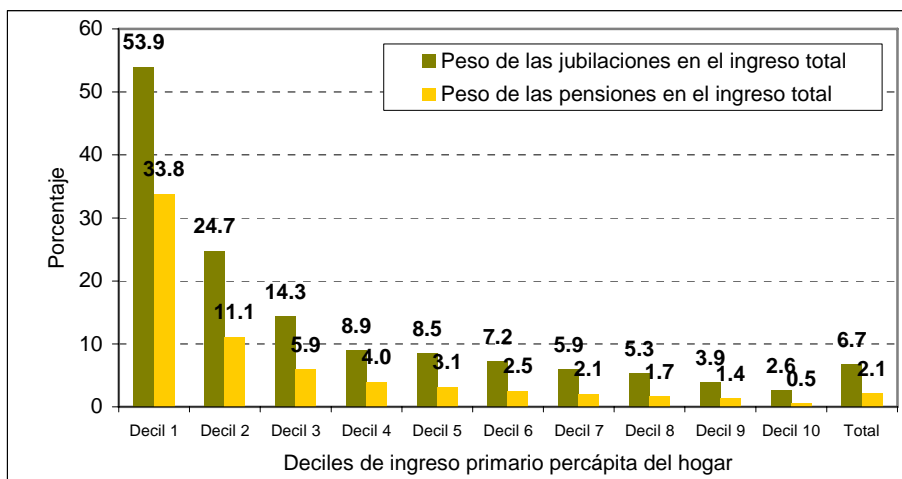
en los deciles más altos, confirmando la tesis habitual del carácter regresivo de la seguridad social. El gráfico II.12.a muestra los deciles sin incluir jubilaciones y pensiones, por lo que claramente muchos hogares cuyo principal ingreso es precisamente aquél, se desplazan hacia los deciles más pobres. Con tal perspectiva, el examen de la cobertura de las jubilaciones y pensiones, por deciles de ingreso per cápita primario, las muestra progresivas (mayores coberturas entre los más pobres). Esto parece contradecir la noción altamente aceptada de que los sistemas de seguridad social son regresivos.

En un sentido, pues, las jubilaciones y pensiones son efectivamente progresivas, pero conviene tener en cuenta que muchas de éstas se originan en el trabajo pasado, y que su cobertura y monto se relacionan con una estratificación ocupacional que originó en su momento una estructura de ingreso primario de carácter regresivo. El grado en que este pasado regresivo se traduce en un presente más o menos progresivo de acceso a las prestaciones de la seguridad social, depende del peso del componente solidario de este mecanismo redistributivo. Y precisamente es en los países con menor cobertura de la seguridad social y, en general con altos niveles de pobreza, donde las jubilaciones y pensiones son regresivas, lo que es particularmente notorio en Guatemala, Nicaragua y Perú. En el primero y el tercero, la seguridad social es incluso más regresiva que el ingreso primario (véase el cuadro II.15 al final del capítulo).

Gráfico II.13

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESO DE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES EN EL INGRESO TOTAL a/, POR DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, ALREDEDOR DE 2008

(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

a/ No se presenta el peso respecto del ingreso primario ya que esta corriente es muy significativa en algunos hogares, llegando en ocasiones a representar el 100% del ingreso total, siendo imposible expresarlos como porcentaje del primero.

Adicionalmente, conviene señalar que los sistemas de pensiones no contributivas son altamente progresivos, como muestra Costa Rica, donde la medición de las pensiones no contributivas se realizó separadamente de las jubilaciones (concentración de -0,366). Pese a lo anterior, los estudios nacionales muestran que en general la distribución del gasto

público en jubilaciones y pensiones es regresivo (CEPAL, 2007). Esto se produce en la medida en que la distribución del mismo se compara con estratos de ingreso autónomo (es decir, incluyen el componente contributivo o ‘de mercado’ de las jubilaciones en el ingreso primario o de base), ya que la asignación de los recursos públicos beneficia en gran medida a quienes ya reciben una jubilación o pensión.

Por otro lado, las jubilaciones y pensiones no representan una porción significativa del ingreso de los hogares, pero sí entre los hogares beneficiarios. En el caso de las jubilaciones, éstas son altamente significativas en el decil inferior de ingresos primarios (54% del ingreso total) justamente porque un número significativo de hogares depende única y exclusivamente de este tipo de ingresos. En cuanto a las pensiones, que son mayormente no contributivas y asistenciales, concentran fuertemente su impacto en los estratos de menor ingreso (véase el gráfico II.13).

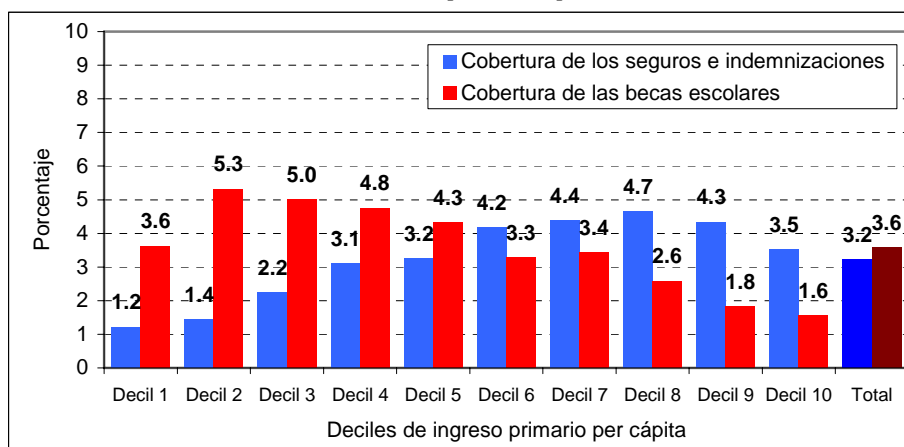
3. Transferencias ligadas al empleo, desempleo y sistemas de aseguramiento

Este tipo de transferencia en general es de baja cobertura y está ligada principalmente a las capacidades que tienen las familias de acceder a los sistemas de aseguramiento que tiene el mercado (véase el cuadro II.16 al final del capítulo). Por dicho motivo, suele ser bastante regresiva, salvo en países donde tanto el empleo formal como la cobertura de seguridad social son generalizadas. Es el caso de Argentina, Chile y Uruguay (véase el cuadro II.15 al final del capítulo). Dada la escasa cobertura, la poca significación en términos del volumen de recursos involucrados y su alta concentración, este tipo de transferencias tiene escaso efecto en la reducción de la pobreza. Esto salvo cuando refiere a seguros de desempleo, ya que compensan caídas en el ingreso del hogar y actúan como mecanismos de protección frente a la vulnerabilidad en el bienestar que significa la pérdida del empleo. Lamentablemente, no son mecanismos de protección masivos y normalmente cubren solo a los asalariados formales.

Gráfico II.14

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COBERTURA DE LOS SEGUROS E INDEMNIZACIONES LABORALES Y DE SALUD, Y DE LAS BECAS, POR DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, ALREDEDOR DE 2008

(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

4. Transferencias en el ámbito educativo

Este tipo de transferencias se mide solo en algunos países, y su naturaleza es habitualmente diferente ya que, pese a estar valorizadas en las mediciones respectivas, suelen corresponder a una transferencia en especie, o más exactamente un acceso desmercantilizado (desde el punto de vista de los beneficiarios) al sistema educativo. En general, este tipo de transferencias es de baja cobertura, siendo notable que tanto en Costa Rica como en Panamá beneficie a más de 8% de los hogares. Salvo en estos países, así como en la República Bolivariana de Venezuela, las becas de estudio no se distribuyen en forma progresiva. Dicho de otro modo, tienden a beneficiar a hogares y personas que se encuentran en los estratos intermedios de ingreso primario per cápita. Los estudiantes de los estratos de ingreso más altos tienen capacidad de autofinanciar sus estudios, y los de ingresos más bajos suelen tener un rendimiento que no los hace elegibles para este beneficio. En este sentido, siendo este tipo de transferencia fundamentalmente de carácter meritocrático, y pese a que normalmente cuenta con la voluntad política de orientarse a los estratos más desfavorecidos, es relativamente regresiva al beneficiar predominantemente a los estratos de ingreso medio (véase el gráfico II.14). Además, tienen baja significación en el ingreso per cápita del hogar, ya que en promedio significan sólo alrededor de 7% del mismo entre los hogares beneficiarios.

5. Las transferencias asistenciales públicas y privadas

Las transferencias asistenciales, ya sean de origen privado o público, buscan efectuar compensaciones frente situaciones de incapacidad ocasional y permanente para obtener ingresos de manera autónoma. En este sentido, procuran paliar los efectos que en el bienestar tiene la ausencia de ingresos suficientes. Normalmente, la ausencia o escasez recurrente de ingresos comporta deterioros en el bienestar, o niveles de acceso a éste, que deja a las familias por debajo de la posibilidad de invertir sus recursos en desarrollar sus propias capacidades y aprovechar las muchas veces escasas oportunidades para formar capital humano de carácter permanente.

Las transferencias asistenciales principales son servicios de tipo desmercantilizado, habitualmente en áreas de nutrición, educación y salud preventiva y en ocasiones curativa. También tienen importancia las transferencias que refieren al subsidio en la oferta de servicios públicos o privados, y que involucran para las familias un gasto de bolsillo menor al precio de mercado de dichas prestaciones. Aquí se analizan las transferencias monetarias, que actúan como subsidio a la demanda, ya sea en la forma de gasto de libre elección o de *voucher* portable para un determinado tipo de servicio social, del cual solo se puede escoger a quien lo oferta (aunque muchas veces la concentración territorial de la oferta signifique que el usuario no tiene libertad de elección).

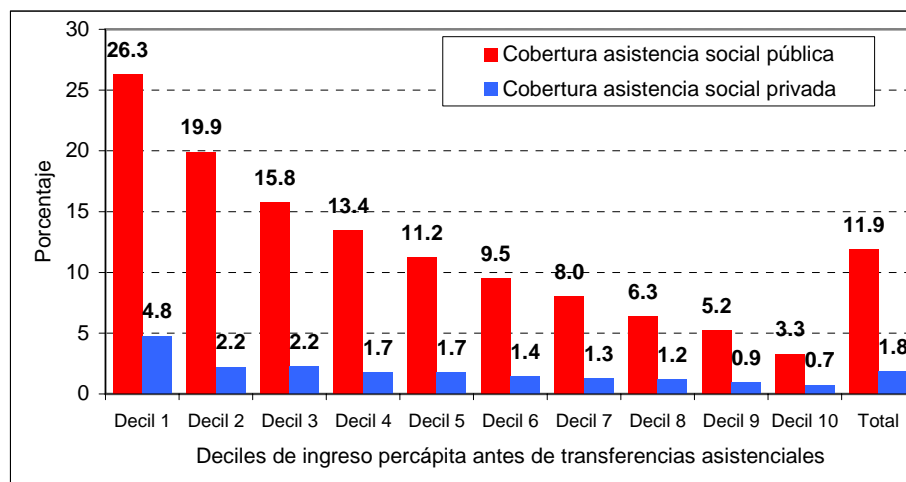
Además del Estado, el otro agente relevante en la redistribución de recursos con fines asistenciales es el llamado tercer sector, sector filantrópico o sociedad civil organizada (y para fines analíticos, identificado como comunidad). La comunidad redistribuye recursos monetarios y no monetarios, como es el caso de la movilización del capital social para

objetivos comunes, y que se concibe como uso de las redes sociales o lazos débiles para la obtención de beneficios colectivos que para muchos serían inaccesibles a partir de la capacidad individual. Esto comporta un mecanismo solidario en que los que tienen mayores recursos sociales los ponen a disposición para la obtención de beneficios repartidos con lógica de necesidades y no de capacidades. Pero también la redistribución de recursos toma la forma de generación de servicios sociales gratuitos o de bajo costo, y transferencias monetarias directas a los hogares y familias por parte de organizaciones comunitarias, de iglesia, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y empresas socialmente responsables. Este circuito redistributivo, que también ha sido denominado “economía de las donaciones” (Razeto, 1992), involucra el acto voluntario de transferir recursos sin afán de lucro o de obtención de ganancias de carácter monetario, y a nivel internacional involucra varios miles de millones de dólares anuales (véase Unión Europea, 2007).

Gráfico II.15

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COBERTURA DE LAS TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES PÚBLICAS Y PRIVADAS POR DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, ALREDEDOR DE 2008

(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Las transferencias monetarias obtenidas mediante donaciones de organizaciones no estatales es, casi en todos los países, progresiva en comparación con el ingreso monetario (véase el cuadro II.1 al final del capítulo). Pese a que para fines analíticos es necesario analizar el conjunto de transferencias en comparación con la distribución primaria del ingreso, también es razonable suponer que entre aquellos que diseñan proyectos y programas de carácter asistencial público o privado, no utilizan dicho constructor, sino que apelan a los niveles de ingreso per cápita total del hogar o de las personas, necesidades básicas u otros índices de bienestar, luego de las restantes transferencias (principalmente jubilaciones y pensiones). Por esta razón, se procedió a utilizar un concepto intermedio entre ingreso primario e ingreso final, referido al ingreso antes de transferencias asistenciales, aún teniendo en cuenta que algunas de las pensiones medidas también siguen dicha lógica. De este modo, es posible afirmar que las transferencias asistenciales siguen un criterio altamente progresivo, al menos en lo que a cobertura se

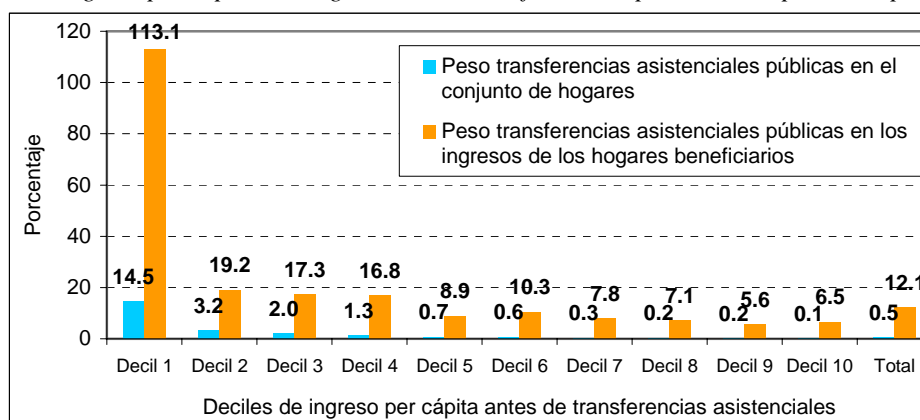
refiere. Sin embargo, las transferencias provenientes de la sociedad civil son de escasa relevancia, ya que cubren a menos de 2% de los hogares, y poco menos del 5% del decil de más bajos ingresos per cápita (véase el gráfico II.15).

La cobertura de las transferencias monetarias públicas es más alta y más progresiva: en promedio benefician a 12% de los hogares, y alcanzan a más de un cuarto de los hogares de menores ingresos (primer decil) y un quinto de los que le siguen (segundo decil), como se aprecia en el gráfico II.15). Aun teniendo en consideración el hecho de que algunas de las transferencias asistenciales no han sido diseñadas para focalizarse solo en los estratos de menores ingresos, o lo hacen con criterios que no necesariamente se correlacionan con los ingresos de los hogares, se aprecian algunos problemas de selectividad en los programas sociales de transferencias, lo que es más notorio en las transferencias asistenciales privadas.⁹

Gráfico II.16

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESO DE LAS TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN EL INGRESO PRIMARIO, POR DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, ALREDEDOR DE 2008

(base = ingreso per cápita del hogar antes de transferencias; promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Aunque los volúmenes de recursos que se redistribuyen a través de mecanismos y programas compensatorios no son muy significativos en el total (0,5% del ingreso per cápita total del conjunto de hogares), en promedio incrementan el ingreso de los hogares beneficiarios en 12%. Esto es particularmente significativo en el primer decil, donde las transferencias asistenciales públicas prácticamente duplican el ingreso antes de transferencias (véase el gráfico II.16). Mientras los hogares de los primeros dos deciles tienen una participación de 3,2% del ingreso total antes de las transferencias asistenciales, obtienen 40% de los recursos públicos y 30% de los privados en esta área. Sin embargo, al comparar el efecto redistributivo de las transferencias monetarias asistenciales públicas respecto de las restantes, éste es relativamente menor pese a que son altamente

⁹ Los problemas de selectividad se refieren tanto a errores de inclusión (beneficiarios que no forman parte de la población objetivo) como de exclusión (población objetivo no beneficiaria).

progresivas. Su efecto en la disminución de la concentración de los ingresos es equivalente a alrededor de 20% del efecto agregado de todas las transferencias.

En síntesis, los mecanismos sociales de redistribución del bienestar son bastante más amplios que la sola acción estatal, tanto en términos de los volúmenes de recursos que se movilizan y transfieren entre grupos y agregados sociales como de los agentes que participan como movilizados o recaudadores, canalizando, asignando los recursos o produciendo los servicios. En este sentido, y aceptando que el accionar del Estado en América Latina es relativamente menos significativo que el de otros agentes en la producción y distribución del bienestar, es adecuado ampliar el abanico de instrumentos y alianzas que deben ser incorporados en el diseño de la política social. El Estado no solo debe velar que todos los miembros de la sociedad puedan ejercer una ciudadanía activa, para lo cual es necesario construir y fortalecer tanto mecanismos de promoción como de protección social. También debe ser un agente articulador y regulador del conjunto de actores que permiten generar o redistribuir el bienestar, guiando y fomentando una oferta de servicios sociales acorde con la estructura heterogénea de demandas y también de capacidades para acceder a los mismos, y desarrollando mecanismos redistributivos que garanticen un nivel de bienestar mínimo universal para asegurar el ejercicio plenos de los derechos y el desarrollo de las capacidades.

Recuadro II.3

ALGUNAS PRECISIONES OPERACIONALES Y SOBRE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Las transferencias monetarias adquieren significación precisamente porque facilitan a las familias el acceso a servicios sociales que tienen valor mercantil, pero una parte importante de las transferencias refieren al acceso total o parcialmente desmercantilizado a dichos servicios (por ejemplo, acceso a educación gratuita o a servicios públicos de salud en los que se efectúa un pago que no cubre por sí mismo el valor de la prestación). La mayor parte de este tipo de transferencias las provee el Estado, y en los sistemas de cuentas nacionales (SCN) se reflejan tanto como erogaciones o gasto público e ingreso de los hogares. La determinación del efecto redistributivo de las transferencias no monetarias está sujeta a discusión debido a que su contabilización se hace a costo de factores (cuánto le cuesta al Estado producir los bienes y servicios) y no a valores de mercado, lo que no refleja una exacta equivalencia en el costo alternativo de uso de los servicios privados y públicos.

La medición de los ingresos a través de las encuestas de hogares solo permite en cierta medida aproximarse a las nociones conceptuales utilizadas en el marco de las recomendaciones actuales para construir cuentas nacionales (SCN 1993). Por ejemplo, no están disponibles las mediciones de ingresos antes de impuestos y de contribuciones a la seguridad social, ni las transferencias no monetarias contabilizadas a través del acceso a servicios públicos. Por tanto, con las encuestas no es posible construir exactamente el concepto de ingreso primario y de ingreso disponible total como se concibe en el SCN.

En la presente aproximación a dichos conceptos, y con el objetivo de establecer en alguna medida la relevancia de los diversos mecanismos redistributivos de los que dispone cada sociedad latinoamericana, se han utilizado definiciones operacionales y procedimientos de análisis que se detallan a continuación.

En primer lugar, la unidad económica básica de análisis la constituyen los hogares, y no las personas. Las personas obtienen ingresos por diversas fuentes y los ponen en común en sus hogares, distribuyendo el bienestar entre sus miembros (no necesariamente de manera equitativa).

En segundo lugar, el hogar obtiene ingresos primarios a partir de la participación de sus miembros en el mercado. De esta forma, el ingreso primario del hogar está constituido por los salarios y regalías laborales,

ganancias, utilidades, rentas y otros ingresos atribuibles al mercado (por ejemplo, venta ocasional de bienes). Adicionalmente, se ha considerado parte del ingreso primario las transferencias entre hogares privados, siendo en su mayoría remesas enviadas por familiares que participan en mercados de trabajo ubicados en áreas geográficas distintas de la ubicación del hogar. Cabe tener en cuenta que algunas encuestas no distinguen con precisión las remesas enviadas por familiares y donaciones hechas por hogares no relacionados –y que reflejan mecanismos redistributivos comunitarios.

En tercer lugar, se consideraron seis grandes corrientes de transferencias a los hogares:

i) Ingresos por jubilaciones. Éstos refieren a retribuciones diferidas del trabajo pasado, las que pueden originarse a partir de mecanismos contributivos, no contributivos y mixtos, públicos o privados. No es posible distinguir en las encuestas de hogares el origen de los recursos, en particular el componente estricto de “devolución” de contribuciones y el solidario, así como si esta redistribución requiere recursos públicos financiados con rentas generales o apela a fondos de seguridad social (activando mecanismos de solidaridad intergeneracional o inter-estratos de cotizantes).

ii) Ingresos por pensiones. Éstos incluyen pensiones de viudez, de vejez, de invalidez, de alimentos, de divorcio y otras, las cuales son en su mayoría no contributivas y, en el caso de las transferencias entre hogares privados, son de carácter obligatorio. No todas las encuestas permiten separar las pensiones de las jubilaciones.

iii) Ingresos por seguros e indemnizaciones. Éstos son en su mayoría transferencias ligadas al mercado (privado) de aseguramiento en el área del trabajo y la salud, aunque no es descartable la participación de recursos públicos, por ejemplo, en el financiamiento de los seguros de desempleo.

iv) Ingresos por becas de estudio. Se aisló esta categoría por no ser conceptualmente homologable a otras, ya que las encuestas no distinguen su origen público o privado, si corresponden o no a retribuciones al mérito, además que usualmente no son de carácter transferible.

v) Ingresos por transferencias asistenciales privadas. Éstos refieren a todas las transferencias monetarias efectuadas por la sociedad civil organizada, específicamente organismos de las iglesias, organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras. No en todos los casos fue posible separarlas de las donaciones efectuadas por hogares particulares.

vi) Ingresos por transferencias asistenciales públicas. Éstos incluyen transferencias monetarias efectuadas a través de programas sociales de carácter público, así como subsidios, algunos de los cuales no comportan una transferencia real sino una rebaja en el costo de acceso a los servicios públicos.

Cabe notar que el uso de las encuestas de hogares implica no solo las dificultades de aislar corrientes de ingreso igualmente comparables entre países sino también la imposibilidad de apegarse estrictamente a las construcciones conceptuales que se pretenden operacionalizar. Por ejemplo, la exclusión del ingreso no monetario dentro de las transferencias resta consistencia respecto de la medición del ingreso total y per cápita del hogar y su relación con la medición de la pobreza. Pero tampoco sería correcto considerarlo parte del ingreso primario. Por otro lado, en aquellos países en que se efectúa la medición y valorización de algunos ingresos no monetarios, tampoco es posible tener seguridad de que se llega al concepto de ingreso disponible total, ya que no se valoran todos los servicios desmercantilizados. Por último, es necesario tener en cuenta que no solo no se miden todas las transferencias sino que algunas de éstas pueden estar subestimadas debido a la subdeclaración de ingresos en las encuestas. Su ajuste a los valores reportados por los sistemas de cuentas nacionales suele hacerse para las corrientes principales (jubilaciones y pensiones) o para el conjunto de transferencias. Algunas transferencias a poblaciones minoritarias pueden estar subrepresentadas en términos de su cobertura y del volumen total de recursos involucrados, debido al carácter muestral de las encuestas. Lo anterior indica que es preciso tomar con cierta cautela los resultados, ya que en el mejor de los casos pueden dar una visión aproximada de la significación de las transferencias en cada sociedad, y las diferencias entre países pueden reflejar no solo la importancia diferencial de los distintos mecanismos redistributivos sino también falencias en las mediciones.

Asumidas dichas dificultades, se utilizaron algunas medidas clásicas para medir el grado de progresividad o regresividad de las transferencias, sus efectos en la mejora o empeoramiento de la distribución del ingreso, y el grado de eficacia relativa en la disminución de la desigualdad de ingresos. En particular, se utilizó el coeficiente de Gini, que mide el sesgo o grado de concentración del ingreso. Análogamente, se utiliza dicho coeficiente para evaluar la orientación de los impuestos y del gasto público. La fórmula empleada para obtener el coeficiente de concentración o Gini fue:

$$G = 1 - \sum_{i=0}^N (\delta Y_{i-1} + \delta Y_i) \times (\delta X_{i-1} - \delta X_i)$$

donde σX y σY son los porcentajes acumulados de X (población) y de Y (ingreso), respectivamente. N es el número de casos (expandidos) de cada encuesta. También se calcularon otros coeficientes que permiten ilustrar fácilmente la progresividad de cada transferencia respecto del ingreso primario. Nanak Kakwani propuso en 1986 una medida simple, llamada Coeficiente de Progresividad Relativa o índice Kakwani (Ps). Este coeficiente es negativo cuando la transferencia es progresiva con relación a la distribución primaria del ingreso, y es positivo cuando el gasto es regresivo respecto de la distribución del ingreso.

$$Ps = CC - Gini_i$$

Donde $Gini_i$ es la distribución del ingreso primario. Para descomponer el impacto de cada transferencia en el cambio en la concentración del ingreso, se utilizó la siguiente formulación:

Cambio en la concentración del ingreso: $\Delta Gini = Gini_f - Gini_i$, donde $Gini_f$ es la distribución del ingreso después de las transferencias (ingreso total);

$\Delta Gini = \frac{Ps \times \gamma}{1 + \gamma}$, donde γ es la participación de los subsidios en el total de ingresos primarios. Dado que

$$Ps = CC - Gini_i, \text{ entonces } \Delta Gini = \frac{(CC - Gini_i) \times \gamma}{1 + \gamma}$$

Esta identidad se puede utilizar tanto para el total de transferencias como para cada transferencia j (siendo $Gini_{fj}$ el cambio en el Gini que produce la partida j).

Fuente: CEPAL (2007) y Manual del Sistema de Cuentas Nacionales 1993.

C. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: ¿PIEZA CLAVE DE LA NUEVA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL?

En un contexto de crisis económica, para atenuar el aumento de la pobreza y la indigencia y resguardar a los sectores más vulnerables, es urgente proteger y eventualmente expandir el gasto en los programas de transferencias condicionadas (PTC). Los PTC, que hoy alcanzan a más de 22 millones de familias en 17 países de América Latina y el Caribe, apuntan a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones, tanto mitigando sus efectos más inmediatos como mediante el desarrollo de capacidades. Estos programas buscan universalizar los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, partiendo por los más pobres, y representan uno de los pilares para avanzar hacia sistemas de protección que aminoren las desigualdades sociales. Sin embargo, del análisis de los PTC de la región, resalta una gran heterogeneidad en sus objetivos, modelos de gestión, dimensiones e impacto.

1. Derechos, asistencia social y crisis

La perspectiva de derechos sitúa al ser humano en el centro de la elaboración de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, no se considera a los pobres como personas con necesidades a las cuales hay que asistir con un conjunto de bienes o servicios, sino que como ciudadanos que tienen derecho a demandar de parte de la sociedad esos bienes o servicios. El Estado se erige así en garante de que esos derechos se cumplan.

Lejos de una óptica reduccionista, la asistencia social y los programas de transferencias condicionadas (PTC) pueden verse como mecanismos que buscan universalizar los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, partiendo por quienes se ven más privados de su ejercicio –las personas que viven en condición de pobreza (CEPAL 2006a). Como se destaca en un reciente informe del Consejo de Derechos Humanos, ONU (2009), “los programas de transferencia de efectivo tienen el potencial de ayudar en la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, en particular en lo relativo a la alimentación, el vestido y la vivienda” (p. 7), aunque deben considerarse sólo un componente de las políticas sociales e integrarse en los sistemas de protección social.

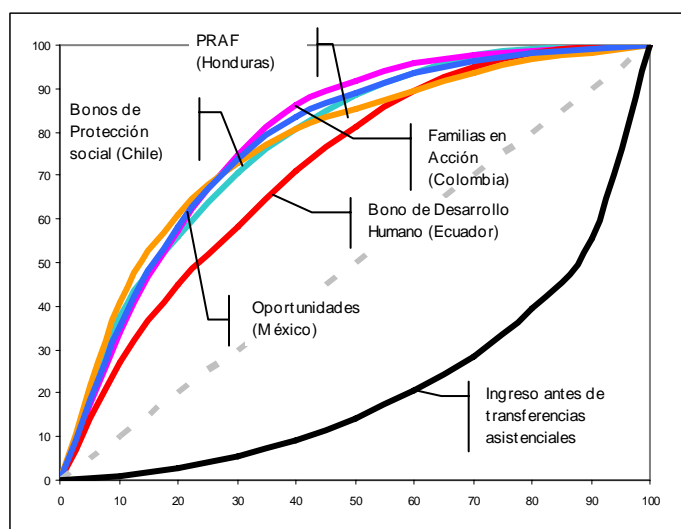
Para atenuar el aumento de la pobreza y la indigencia y la pauperización de sectores medios, en el contexto de la crisis económica actual, hay que fortalecer la protección en sus distintas dimensiones –salud, pensiones, transferencias de ingresos–, lo que hace indispensable proteger el gasto social. Aunque la política social abarca a objetivos que van más allá de la lucha contra la pobreza, como construir sociedades con mayor cohesión social y equidad, la escasez de recursos públicos –en particular en períodos de crisis– impone la selectividad como forma de asegurar que las transferencias de ingreso y los servicios sociales lleguen a la población más pobre (CEPAL, 2000). El uso de mecanismos de focalización en el marco de los PTC no debe verse como un fin en sí mismo sino como un instrumento de la política social para “hacer más con menos” y

aumentar la progresividad del gasto social al dirigir los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan.

El gráfico II.17 muestra el alto nivel de progresividad de cinco PTC respecto del ingreso per cápita de los hogares antes de transferencias asistenciales. Considerando que en 2009 alrededor de 190 millones de personas vivirían en la pobreza (véase capítulo I) y que los PTC están beneficiando 101 millones de personas, se puede argumentar que aun hay margen para ampliar estos programas y cubrir una cantidad mayor de familias que no logran por sus propios medios satisfacer sus necesidades básicas. De hecho, frente a la crisis económica internacional y la consecuente amenaza de aumento de la pobreza, algunos países de la región han anunciado la expansión de la cobertura de su PTC. El Gobierno de Brasil, por ejemplo, ha anunciado que *Bolsa Família* cubrirá 1,3 millones de familias adicionales y ha aumentado el monto de los beneficios. En el caso de México, para hacer frente al alza del precio de los alimentos, a partir de julio de 2008 los beneficiarios de Oportunidades comenzaron a recibir un suplemento de ingresos de 120 pesos mensuales (11 dólares) a través del programa Apoyo Alimentario Vivir Mejor.

Gráfico II.17

AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS RESPECTO DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES DE TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Otras medidas importantes para proteger la población pobre y vulnerable en tiempos de crisis pueden abarcar aportes fiscales directos del Estado para la atención de salud de los más pobres, subsidios para ampliar la cobertura del aseguramiento contributivo de la salud, o el establecimiento de paquetes básicos de prestaciones garantizadas para toda la población. También, para avanzar en la solidaridad y en la ampliación de la cobertura del aseguramiento, se debieran garantizar beneficios previsionales básicos a quienes, por su precaria inserción laboral, no han podido ahorrar durante su vida activa para poder financiar una pensión o –habiéndolo hecho– obtienen una pensión muy baja.

2. Panorama de los programas de transferencias condicionadas

a. Características básicas comunes de los PTC

La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas (PTC) consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición que éstas cumplan con ciertas conductas que se asocian con el mejoramiento del capital humano. En algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías, como discapacitados o adultos mayores, permitiendo así incorporar algunas familias sin hijos menores de edad.

Las conductas requeridas por los PTC se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición –por ejemplo que los niños atiendan la escuela y/o asistan a los centros de salud a fines preventivos. Además de las transferencias monetarias, varios programas proveen transferencias en especie, tales como suplementos alimenticios y “mochilas” o “bolsones” con varios útiles escolares, y servicios en los ámbitos de educación y salud, especialmente charlas educativas, de información, orientación y consejería en temas de salud, nutrición y sanidad, dinámica familiar, salud sexual y reproductiva.

La unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto, más que los individuos que la componen, y a su interior se asigna un rol protagónico a la mujer. En la gran mayoría de los programas las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el entendimiento que usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular. Asimismo, las madres están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades y frecuentemente actúan como promotoras de los programas.

Otro aspecto común es la adopción de criterios técnicos de selección de los beneficiarios, generalmente basados en procedimientos en dos etapas. En una primera etapa, se seleccionan aquellas unidades geográficas que presentan mayores niveles de pobreza. Ello se evalúa generalmente en función de índices de necesidades básicas insatisfechas contruidos a partir censos de población o encuestas de hogares. En una segunda etapa, se aborda la selección de las familias más necesitadas, a través de métodos de comprobación de medios indirectos (*proxy means test*), como ocurre en la gran mayoría de los programas, o directos, como ocurre en el caso de Brasil. Adicionalmente, algunos programas incorporan una última etapa que consiste en la validación de las familias seleccionadas por parte de asambleas comunitarias –tal es el caso del programa Juntos de Perú con sus Asambleas de Validación Comunal.

b. Heterogeneidad de experiencias

Aunque se puede reconocer un diseño básico común de los PTC, existe una gran heterogeneidad en cuanto a las dimensiones, objetivos e impacto de estos programas en la región.

Dimensiones. Los PTC alcanzan hoy a más de 22 millones de familias latinoamericanas y caribeñas –12 millones de las cuales están en Brasil y 5 millones en México. *Bolsa Familia* y Oportunidades, seguidos por Familias en Acción de Colombia y el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador, son en términos de números absolutos de beneficiarios, los programas de mayor envergadura en la región.

En los países en que operan, los PTC cubren en promedio alrededor del 12% de la población con un esfuerzo de inversión que representa el 0,25% de su producto interno bruto (PIB). Entre países existen, sin embargo, grandes diferencias en lo que el gasto en los PTC representa en relación con el PIB, así como en el porcentaje de población cubierta por los programas. En los países con los programas más consolidados, Brasil y México, el número de beneficiarios supera al número de personas que viven en la indigencia y representa, respectivamente, el 83% y el 71% de la población que vive en la pobreza.¹⁰ A modo de comparación, en los países centroamericanos la población cubierta por los PTC no supera el 20% de la población pobre (véase los gráficos II.18, II.19 y II.20, así como el cuadro II.19 al final del capítulo).

Un aspecto común a los PTC de mayor alcance es que antes de su lanzamiento ya existían otros programas importantes de reducción de la pobreza. En México, Oportunidades fue precedido por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y, de manera más directa, por el Programa en Educación, Salud y Alimentación (Progresá).¹¹ En Brasil, el programa de ingreso mínimo vinculado a la educación, *Bolsa Escola* (creado en 2001), así como programas de transferencias de ingresos sectoriales, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio Gás*, fueron incorporados paulatinamente a *Bolsa Família* entre 2003 y 2006 (Afonso, 2007). En Ecuador, el Bono Solidario, una transferencia monetaria no condicionada, precedió entre 1998 y 2002 al Bono de Desarrollo Humano (Naranjo, 2008a). Para el caso de Colombia, el gran incremento de familias beneficiarias ocurrió a seis años de su inicio, en 2007, cuando comenzó a operar en los centros urbanos y a incorporar a más de 200.000 personas en situación de desplazamiento, así como a comunidades indígenas y afrocolombianas.¹²

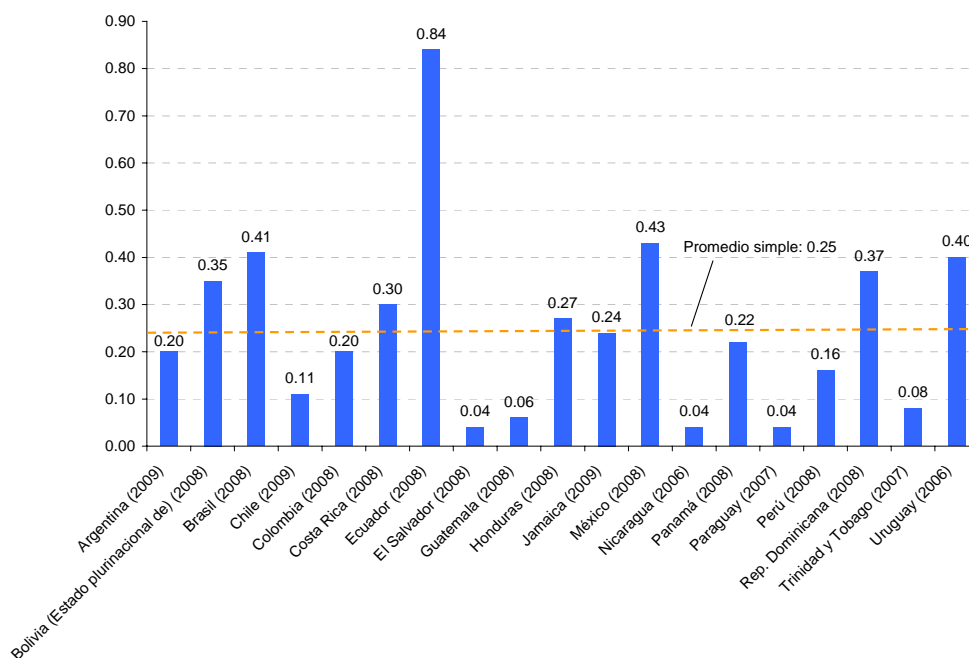
Objetivos. Aunque todos los PTC buscan reducir la pobreza tanto a través del aumento de los niveles de consumo de las familias por medio de la transferencia monetaria (objetivo de “corto plazo”) como del fortalecimiento del capital humano (objetivo de “largo plazo”), los programas difieren según se ponga mayor énfasis en el primer o segundo objetivo, lo que tiene implicaciones sobre la importancia relativa que se asigna a los distintos componentes de los programas.

¹⁰ Los datos de cobertura de los PTC en relación con la población indigente y pobre no toman en cuenta los errores de inclusión y exclusión.

¹¹ En el caso de PRONASOL hay evidencia de un uso político de las transferencias de manera clientelar (Díaz Cayeros y Magaloni, 2003), lógica contra la cual han operado los programas Progresá y Oportunidades.

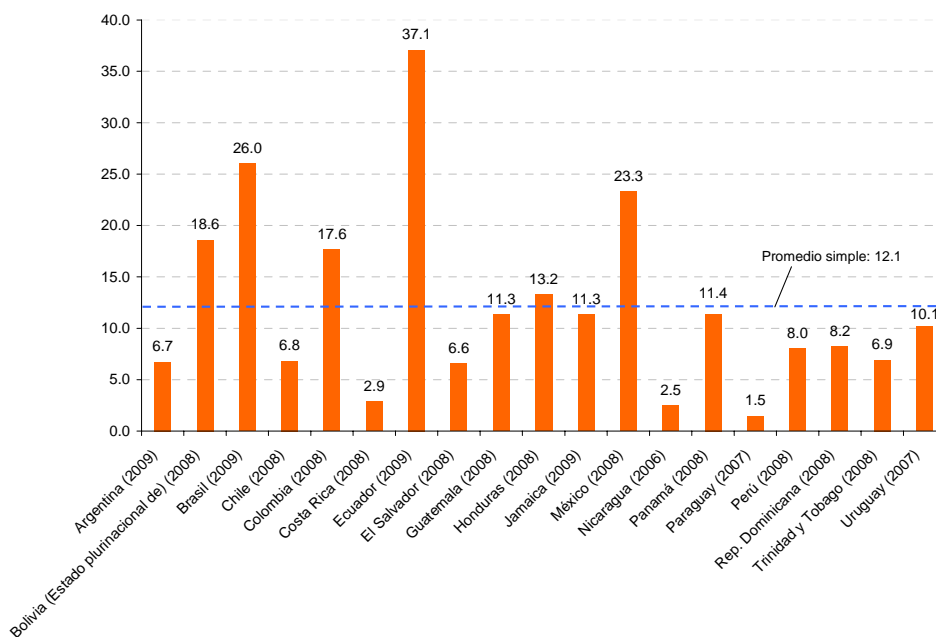
¹² Para 2009, el Gobierno de Colombia prevé alcanzar a 2.2 millones de familias.

Gráfico II. 18
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): GASTO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2006/2009
(En porcentaje del PIB)



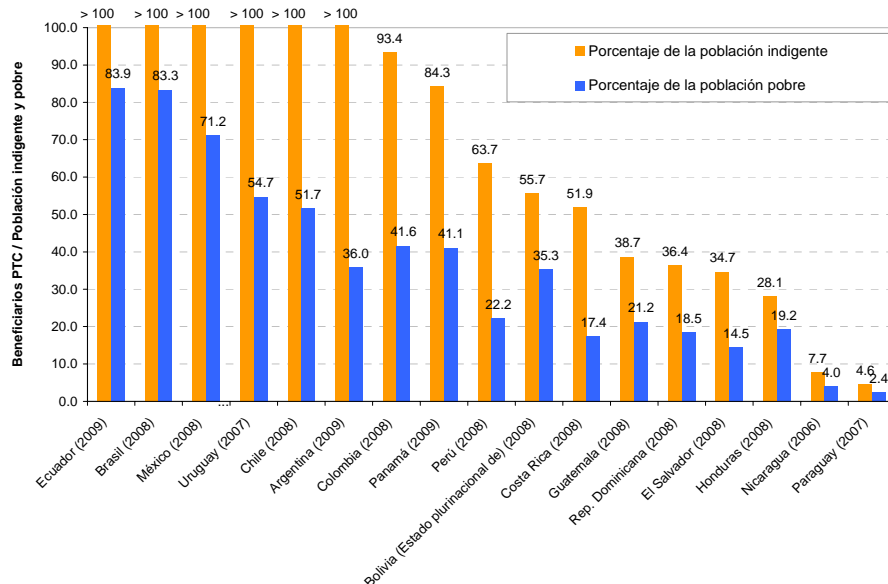
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de los países.

Gráfico II.19
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2006/2009
(En porcentaje de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de los países.

Gráfico II. 20
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS (PTC), 2006/2009
(En porcentaje de la población indigente y pobre)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares e información oficial de los respectivos países.

Nota: a La cobertura de los PTC en relación con la población indigente y pobre no toma en cuenta los errores de inclusión y exclusión.

Un primer tipo de programa, cuyo referente principal es Oportunidades, es constituido por aquellos PTC cuyo objetivo central es fortalecer el capital humano de las familias pobres, aumentando su uso de los servicios públicos (escuelas, centros de salud o programas de nutrición). A estos fines, se establecen distintos tipos de beneficios según los objetivos sectoriales que se propone y se diferencian las transferencias de acuerdo a los costos de oportunidad que enfrentan los distintos segmentos de la población meta al momento de acceder a los servicios públicos. Dada la importancia del objetivo de capital humano, se requieren sistemas estrictos de estímulos y sanciones para que pueda operar la lógica de los incentivos,¹³ y por lo tanto es necesario desarrollar sólidos aparatos de monitoreo de las condicionalidades.

Un segundo tipo de programas es representado por aquellos PTC, como *Bolsa Familia*, que buscan principalmente asegurar un nivel de consumo básico a las familias pobres. En estos PTC, se establecen montos de las transferencias monetarias diferenciados según el nivel socioeconómico y la composición de las familias beneficiarias. Las condicionalidades tienden a tener un carácter secundario en su lógica de operación, y por lo tanto son monitoreadas de manera más laxa.

¹³ En el caso de Oportunidades se establecen diversos tipos de sanciones: suspensión del beneficios mensual, suspensión indefinida y suspensión definitiva, así como procedimientos de restauración de derechos (Steta, 2006).

A estos dos tipos de programas, se suma un tercero que busca coordinar las prestaciones ofrecidas por distintos programas estatales, prestando apoyo “psicosocial” a las familias pobres y desarrollando con ellas estrategias de intervención que apuntan a lograr cambios en sus percepciones, actitudes y comportamientos. El referente para estos programas es Chile Solidario (Cohen y Villatoro, 2006). Las transferencias monetarias forman parte de estos programas generalmente en virtud de la incorporación de las familias a programas de transferencias de ingreso ya existentes en la red pública, como es el caso del Subsidio Único Familiar (SUF) en Chile Solidario.¹⁴

Si bien muchas veces los programas de México, Brasil y Chile han sido tomados como referencia por otros países, éstos han sido reapropiados y retraducidos sobre la base de las necesidades de cada país y su escenario político-institucional.¹⁵ Esto significa que los PTC responden mucho más de lo que se piensa a las trayectorias institucionales propias de cada país en materia de política pública y a la economía política de las reformas del sector social.

Impacto. Los PTC tienen diversos impactos esperados: en el ingreso y el consumo de las familias, en el uso de los servicios públicos, en el nivel educativo, el estado nutricional y de salud de la población beneficiaria. En la actualidad, los medios privilegiados para medir estos impactos son las evaluaciones experimentales o cuasi-experimentales, que examinan diversos ámbitos de los programas por medio del uso de grupos de control. Estos permiten distinguir los impactos generados en los beneficiarios sólo por concepto del programa, descontando factores externos como pudieran ser las variaciones del nivel de empleo o ingresos del país. Un número importante de evaluaciones proviene de Progres y Oportunidades en México.

Generalmente las evaluaciones sobre el impacto en el capital humano reportan mejoras en los “objetivos intermedios” (Bastagli, 2008), esto es, muestran que los PTC promueven un mayor acceso a la escuela y a los servicios de salud –mejorando indicadores indirectos como la matrícula y asistencia escolar (Schady, 2006), la cobertura en controles de crecimiento para niños y niñas y los controles médicos preventivos. Sin embargo, no hay información concluyente en aspectos como el aprendizaje (Reimers, DeShano da Silva y Trevino, 2006) o el estado nutricional de los niños y niñas (Castiñeira, Nunes y Rungo, 2009). Los incrementos en los indicadores de acceso y cobertura tienden a ser mayores en países donde los niveles de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban altas tasas de deserción (por ejemplo el paso de primaria a secundaria) y en los hogares más pobres.

Las evaluaciones del impacto de los PTC sobre el ingreso se dividen entre aquellas que se concentran en el impacto sobre los beneficiarios de los programas y aquellas que miden el impacto de los programas sobre los índices de pobreza de los países. El impacto de las

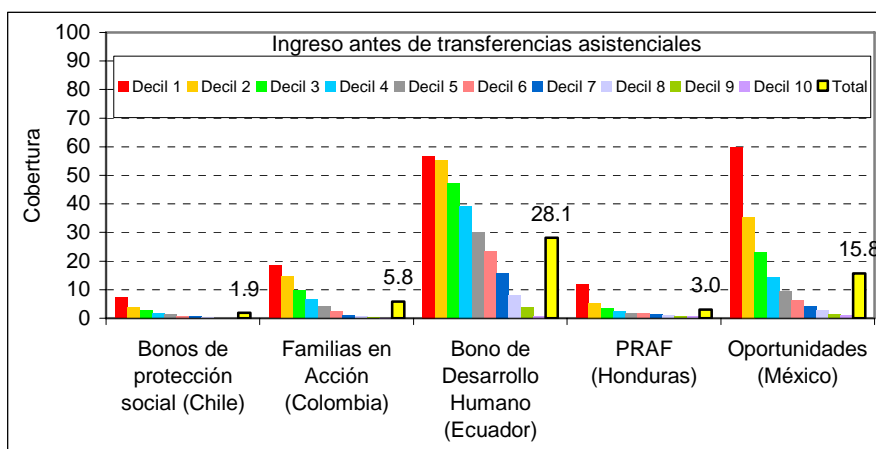
¹⁴ En Chile, el programa Puente trabaja algunas condiciones de mejoramiento de las familias pero ningún subsidio depende de su cumplimiento ni tampoco se prevén penalizaciones.

¹⁵ En el caso de Colombia, por ejemplo, Familias en Acción nació inspirándose a Oportunidades, mientras que la nueva Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema Juntos ha sido influenciada por Chile Solidario.

transferencias sobre los ingresos de las familias beneficiarias puede ser sustancial en el corto plazo, aunque varía según los programas. Una forma de visualizar la heterogeneidad de este impacto es a través de la comparación del porcentaje que constituye la transferencia monetaria relativa al valor de la línea de indigencia o de la pobreza en cada país. El cuadro II.20 al final del capítulo presenta los datos para 14 países de América Latina, donde fue posible comparar el monto mínimo per cápita de las transferencias con el valor de la línea de indigencia y pobreza para el mismo año y área geográfica en que se entregó. De esta información se desprende que el monto de las transferencias representa en promedio en las áreas rurales el 16% de la línea de indigencia y el 9% de la línea de pobreza y en las áreas urbanas el 15% de la línea de indigencia y el 8% de la línea de pobreza.

En cuanto al impacto de las transferencias sobre los indicadores de pobreza a nivel nacional, éste se hace sentir en particular sobre los indicadores de brecha (FGT1) y severidad de la pobreza (FGT2) (Veras Soares, 2009a), porque las transferencias son generalmente bien focalizadas en los más pobres (véase el gráfico II.21) pero no siempre representan montos muy elevados, por lo que logran acercarlos a la línea de pobreza pero no necesariamente a superarla. La evidencia sobre los impactos positivos de los PTC sobre la pobreza a nivel nacional proviene de países en los cuales la cobertura de los programas es amplia y el monto de las transferencias es significativo, tales como Argentina (Galasso y Ravallion, 2004), Brasil (Cury, Coelho, Pedrozo 2007; Fiszbein y Schady, 2009; Veras Soares y otros, 2006), Ecuador (Naranjo, 2008b; Fiszbein y Schady, 2009), Jamaica (Fiszbein y Schady, 2009) y México (Fiszbein y Schady, 2009; Skoufias y McClafferty, 2001). En países donde la cobertura y el monto de las transferencias del PTC son bajas, no se observa un impacto sobre la pobreza. En el caso de Honduras, Guerreiro Osório (2008) encuentra que el bajo monto de las transferencias del Programa de Asignación Familiar (PRAF) implica una reducción de la pobreza de tan solo 0,02 puntos porcentuales.

Gráfico II.21
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE LOS PTC RESPECTO DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES DE TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

3. Desafíos de los programas de transferencias condicionadas

Los PTC son herramientas útiles para otorgar mejores ingresos y condiciones de vida a una parte aún importante de la población de América Latina y el Caribe que vive en la extrema pobreza, así como para los pobres y los vulnerables. Estos programas relevan además la necesidad de aumentar la cobertura de educación y salud hacia sectores sociales y territorios que están en la actualidad desprovistos de dichos servicios, dinamizando la oferta pública de servicios asociados a las condicionalidades e incentivando la cooperación y coordinación de los organismos públicos involucrados. El buen funcionamiento de los PTC depende por lo tanto de los logros de cada país en términos de la universalización de servicios sociales básicos, así como en la estrecha colaboración entre quienes lideran los PTC y los sectores de educación, salud y nutrición.

Es por esto que algunos de los mayores desafíos de los PTC se relacionan precisamente con los temas de coordinación institucional y la oferta de servicios. Sin pretender cubrir todos los desafíos que enfrentan los PTC, a continuación detallaremos algunas de las principales áreas de preocupación.

a. Desafíos en la coordinación institucional y la oferta de servicios

Difícil coordinación institucional. Para que los PTC alcancen sus objetivos es necesaria una buena coordinación con los ministerios de los sectores sociales así como una estrecha colaboración entre el nivel central y los niveles descentralizados o locales. La implementación de los PTC puede introducir nuevas lógicas de gestión en instituciones públicas tradicionalmente compartimentalizadas, abriendo vínculos entre sectores y fomentando el trabajo conjunto de instancias de diferente nivel jerárquico. Sin embargo, en algunas ocasiones los PTC han sido en la práctica intervenciones aisladas que más que integrar la institucionalidad social han tendido a fragmentarla generando estructuras paralelas con escasa o nula integración entre sí y aun menor sintonía con las políticas sectoriales.¹⁶ Adicionalmente, a nivel operativo, muchas veces, las actividades de implementación y monitoreo del programa son consideradas por quienes las ejecutan como una carga laboral ajena al quehacer propio de las instituciones, generando un problema de identificación con el programa y con sus beneficiarios.¹⁷ Este problema puede finalmente transformarse en una gran debilidad del componente de oferta cuando las actitudes de las personas encargadas de la provisión de servicios afectan el cumplimiento de las condicionalidades.¹⁸

Limitaciones de la oferta de servicios. El mejoramiento de la educación y la salud de la población mediante la entrega condicionada de recursos monetarios requiere en primer lugar de la existencia de dichos servicios, y que la oferta sea de calidad. Las intervenciones sobre la demanda debieran ser por lo tanto combinadas con intervenciones

¹⁶ Véase Cecchini y otros (2009) y Moore (2008) para el caso de Honduras.

¹⁷ Véase Roberts (2006) para el caso del programa PATH en Jamaica.

¹⁸ Por ejemplo los beneficiarios de los PTC podrían decidir no asistir a centros de salud por haber recibido malos tratos o una atención deficitaria porque el personal de salud privilegia personas con capacidad de pago.

sobre la oferta misma de servicios y programas públicos.¹⁹ Los mismos PTC pueden causar problemas de calidad, saturando por ejemplo los servicios de salud por el incremento de la demanda originada por los programas.²⁰ Los casos de los PTC en Honduras y Nicaragua proveen interesantes ejemplos de búsqueda de una mejora articulación entre demanda y oferta, entre otras medidas a través de la provisión de incentivos a la oferta.²¹

b. Desafíos operacionales

Los retos de la focalización. Los PTC han puesto un importante esfuerzo en establecer sofisticados procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios que buscan minimizar los errores de exclusión e inclusión. Los resultados en este sentido son generalmente satisfactorios, pudiéndose afirmar que los PTC logran llegar a los pobres (Fiszbein y Schady, 2009; Villatoro, 2007). Asimismo, al disminuir la discrecionalidad, estos mecanismos técnicos pueden contribuir a dificultar las prácticas clientelistas que han caracterizado los programas asistenciales tradicionales (Sojo, 2007). Sin embargo, la sofisticación de los procedimientos de focalización hace también que los criterios de elección se vuelvan cada vez más opacos (Mkandawire, 2005) y con ello causen tensiones en las comunidades entre beneficiarios y no beneficiarios, amenazando su capital social. En el caso de países pequeños y con altos índices de pobreza, la focalización geográfica o categórica podría ser suficiente, dado el grado de prevalencia y homogeneidad de la pobreza a nivel local y considerando los importantes esfuerzos en términos de recursos monetarios y humanos requeridos para montar los sistemas de información que proveen los datos necesarios para la selección de los hogares.²²

Costos y complejidades del monitoreo de condicionalidades. El monitoreo de corresponsabilidades es quizás uno de los aspectos más demandantes de los PTC hacia las capacidades instaladas de los servicios públicos. Aunque diversos autores advierten la importante cantidad de recursos que los países deben destinar únicamente a las actividades de monitoreo de condicionalidades (Villatoro, 2008; Parra Correa y Pérez Ribas, 2008), aun no existe claridad respecto de estos costos. Un estudio para Honduras, México y Nicaragua (Caldés y otros, 2006) muestra que los costos conjuntos de focalización más monitoreo pueden llegar al 60% del presupuesto anual en un programa como Progresá. Fiszbein y Schady (2009), sin embargo, advierten que dichos costos dependen de la etapa de implementación del programa.

¹⁹ Sobre ello pretende llamar la atención el concepto de “corresponsabilidades” en la medida que intenta abarcar tanto las responsabilidades de los beneficiarios en el cumplimiento de determinados indicadores, como del propio Estado en el aseguramiento de la oferta necesaria para llevarlos a cabo.

²⁰ Para el caso mexicano, González de la Rocha (2008) muestra los problemas de calidad que se producen por la saturación de los servicios clínicos por el efecto del programa Oportunidades.

²¹ Al respecto, véase Moore, C. (2009), “Nicaragua’s Red de Protección Social”, Country Study, N° 17, Brasilia, International Poverty Centre (IPC), enero y Moore (2008), “Assessing Honduras’ CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities”, Country Study, N° 15, Brasilia, International Poverty Centre (IPC).

²² En varios casos, por ejemplo, se deben levantar censos de población ad hoc para conocer la situación de los potenciales beneficiarios.

Cabe también destacar que la sofisticación de los mecanismos de control de las condicionalidades puede volver ineficaces a los PTC cuando los encargados de ejecutar dichas acciones atienden consideraciones de otro tipo o cuando el proceso de verificación es lento y engorroso y no se dispone de tecnologías de la información que lo hagan más eficiente. En algunos casos los operadores locales tienden a reportar cumplimiento de condicionalidades aun cuando no las haya, dado que quitar los beneficios a ciertas familias implicaría dejarlas sin una fuente importante de sustento (Villatoro, 2008). Asimismo, el control del cumplimiento de las condicionalidades puede representar un foco de prácticas clientelistas. Entre las dificultades a resolver que afectan la operación de los programas en este ámbito están la elección entre mantener registros o disminuir la carga burocrática, la necesidad de controlar los costos de la verificación, la invención de formas alternativas de penalizar el incumplimiento y la necesidad de hacer que el flujo de información y el ciclo de pago sean lo más simultáneos posible (Tesluic, 2006).

Indefinición de las reglas y sustentabilidad del egreso. Uno de los desafíos centrales que deben abordar los PTC es la clarificación de las condiciones de egreso de los beneficiarios –esto es, la cuestión de cuándo los beneficiarios están preparados para abandonar el programa y desenvolverse autónomamente sin riesgos de volver en el corto plazo a la situación de pobreza. Bajo un esquema de política social con un énfasis importante en la acumulación de capital humano y en los elementos de promoción social, la desvinculación de los beneficiarios debiese tener lugar en el momento en que las familias ya no necesiten más de las transferencias, siendo capaces de generar ingresos de manera autónoma.

A pesar de esto, la experiencia de los programas en los distintos países muestra que o bien la implementación de esquemas de graduación es postergada –ya sea por su complejidad o simplemente porque los plazos involucrados exceden el horizonte temporal de los gobiernos que los lanzan–, o bien allí donde han sido establecidos estos han mostrado importantes problemas (Yaschine y Dávila, 2008; Villatoro, 2008). Gran parte de los PTC en la región no ha implementado mecanismos de egreso propiamente tal, sino sencillamente las familias dejan de recibir los beneficios cuando los hijos superan la edad de elegibilidad o cuando no se están cumpliendo las condicionalidades. La salida de las familias de los programas puede también tener lugar por haber cumplido un número máximo de años de permanencia. Los tiempos involucrados varían desde dos años en *Bolsa Família* y CCTP de Trinidad y Tobago hasta seis años en Oportunidades, sin que necesariamente exista una justificación clara sobre el número adecuado de años de permanencia.²³ Otros PTC, por último, incorporan estrategias de salida que suponen diseños más complejos en que se combinan elementos temporales y otros. En el caso de Chile Solidario el esquema de graduación incluye una disminución progresiva de los apoyos monetarios.

Los criterios de salida parecen entonces tener que ver con criterios financieros o políticos (Cohen y Franco, 2006a; Villatoro, 2008), mientras que pasa a segundo plano el objetivo

²³ En algunos casos es posible, tras el cumplimiento del plazo máximo, solicitar la renovación de la condición de beneficiarios, como ocurre en *Bolsa Família* de Brasil, Oportunidades de México, PATH de Jamaica y Solidaridad de la República Dominicana.

de largo plazo de formación de capital humano y superación de la pobreza. Frente al gran reto de estimular la salida productiva y sustentable de los beneficiarios, sería recomendable que los PTC de la región lograran avanzar en la coordinación con los esfuerzos en programas de capacitación o inserción laboral, o también, que se otorgaran franquicias o beneficios a pequeñas y medianas empresas para aumentar la empleabilidad de los egresados de los programas (León, 2008).

Cabe destacar, sin embargo, que no todas las familias que participan en los PTC tienen las mismas capacidades de insertarse en el mercado laboral. En coincidencia con esto, diversas evaluaciones de Chile Solidario (Bravo, Contreras y Ruiz-Tagle, 2009; Nun y Trucco, 2008) muestran que pareciera haber una diferenciación relativamente clara entre las familias beneficiarias de este PTC, observándose por un lado un conjunto de familias que logran los objetivos del programa, que tienden a coincidir con aquellas familias pobres que se encontraban en una mejor situación previa a la intervención, versus otro conjunto que termina el programa sin lograr cumplir sus objetivos, y por tanto, quedan en una situación de vulnerabilidad prolongada.

c. Enfoque de género y étnico

La centralidad de las mujeres en los programas: ¿autonomía o sobrecarga? Los PTC atribuyen un rol central a las mujeres, tanto en la administración de los recursos entregados, el cumplimiento de las contraprestaciones, como en la promoción de los programas, buscando a través de estas vías –si bien no de manera manifiesta en la mayoría las experiencias– promover su autonomía y empoderamiento (León, 2008).

Sin embargo, a raíz de estas múltiples funciones que desempeñan las mujeres en el marco de la gestión de los PTC, se han formulado algunas críticas y cuestionamientos. En primer lugar, se ha sostenido que si bien las experiencias tienden a mostrar que las mujeres se perciben más empoderadas e independientes, esto se realiza con el costo de una sobrecarga en sus funciones, pues deben sumar a sus tradicionales labores domésticas (y a veces laborales) las responsabilidades asociadas al desenvolvimiento eficiente del programa. En último término, se ha sostenido que al diseño de los PTC les subyace una concepción tradicional de la familia, con rasgos patriarcales, donde a las mujeres se les condena a roles tradicionales (cuidado de los niños, labores domésticas) y, más encima, deben hacerse cargo de la administración de los recursos y el cumplimiento de las contraprestaciones del programa (Arriagada y Mathivet, 2007; Martínez y Voorend, 2008).

Fortalecer la interculturalidad. Con respecto al enfoque de los PTC en los grupos más vulnerables, se ha criticado que estos programas abordan aún escasamente especificidades claves para el trabajo con los pueblos indígenas y afrodescendientes (Tendler, 2004), que en América Latina representan entre un 8% y un 10% de la población total (CEPAL, 2006b) y exhiben los peores indicadores frente al resto de la población en cada una de las dimensiones comprendidas por los PTC – ingreso, salud, educación y nutrición (Hall y Patrinos, 2006). Para poder abordar más enfáticamente la dimensión étnica en los PTC, es necesario generar sistemas de diseño, focalización y

gestión con pertinencia que integren a los mecanismos operativos de los programas procedimientos de participación y consulta que consideren las estructuras de autoridad y toma de decisiones de estos pueblos, así como variables de interculturalidad en la planificación de las condicionalidades exigibles, desde la provisión de información en idiomas nativos hasta la oferta apropiada de educación y salud (Robles, 2009).

4. Los programas de transferencias condicionadas frente a la crisis

Los PTC buscan romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y pueden ser por lo tanto vistos como programas de lucha contra la pobreza estructural, más que como programas temporales. Sin embargo, en períodos de crisis económica, con aumento del desempleo y la informalidad y por lo tanto de la pobreza, las transferencias previsibles, continuas y no relacionadas a lo que pasa en el mercado de trabajo, como son aquellas de los PTC, pueden jugar un importante papel de mitigación de las consecuencias sociales de la crisis. No obstante, la capacidad de los PTC de absorber las familias afectadas por la crisis –y actuar como una suerte de seguro de desempleo para los trabajadores del sector informal– está por demostrarse (Veras Soares, 2009a).

Condiciones mínimas de diseño para la incorporación en los PTC de los afectados por la crisis son la presencia de mecanismos continuos de empadronamiento y actualización de los registros de beneficiarios, así como el uso de mecanismos de identificación de los beneficiarios que sean sensibles a las variaciones de ingreso y/o en las condiciones laborales de las personas. Sin embargo, en la mayoría de los países la identificación de los beneficiarios ocurre sobre la base de la comprobación de medios indirecta, a través de indicadores de necesidades básicas insatisfechas que se concentran en características que no varían en el corto plazo, tales como las condiciones de la vivienda y el nivel educativo de los miembros del hogar. Excepciones notables son Brasil, donde la comprobación de medios es directa y se basa en los ingresos, y Chile, donde la Ficha de protección social mide los recursos económicos, las necesidades de las familias y los riesgos que enfrentan, con una concepción más dinámica de la pobreza de lo que ocurre con otros métodos de comprobación de medios indirectos. Finalmente, las complejidades y los costos del monitoreo de las condicionalidades no se condicen con la rapidez y la eficiencia requeridas para hacer frente a los efectos de la crisis económica. Tal vez una de las contribuciones más importantes del diseño de los PTC para la búsqueda de soluciones al aumento de la pobreza causado por la crisis sea que estos programas han llevado a una modernización y mayor calidad de los sistemas de información y los registros de beneficiarios (Veras Soares, 2009a y 2009b), elementos que podrían constituir sólidas plataformas para el desarrollo de otros programas para el alivio a la pobreza.

5. A modo de cierre

Los principios más estructurales de universalidad, solidaridad y eficiencia han ido recuperando terreno respecto a las miradas más individualistas y basadas en el mercado y la focalización como principio de la asistencia social. Lo han hecho de la mano de

innovaciones prácticas y teóricas incorporando las nociones de capital social, protección, cohesión y aseguramiento frente al riesgo. Y han ido acompañados por una renovada preocupación por la desigualdad y el reconocimiento de los aportes que a este problema pueden dar las lógicas familiares y de mercado.

En términos más concretos cinco son los cambios que, aunque con variaciones entre países, es posible identificar como tendencias innovadoras y que hacen parte de la tendencia de “reformas de las reformas”:

i) La legitimación de las transferencias directas de ingreso a los sectores más pobres financiadas desde rentas generales.

Países como Brasil y México, que no utilizaron los esquemas de los fondos de inversión social para combatir la pobreza, han sido los primeros en desarrollar programas de transferencias que condicionan las prestaciones a la incorporación de los beneficiarios a programas sociales de carácter sectorial, que hoy se conocen como programas de transferencias condicionadas (PTC). Ellos ponen énfasis en tres propósitos: transferencia directa de ingresos para el alivio a la pobreza, incentivos a la inversión en capital humano, e incorporación de la población a redes de protección y promoción social.

ii) La idea de redes de protección social y de activación del capital humano y social coordinadas desde el Estado.

Las políticas activas de empleo, el microcrédito y la activación de redes mixtas de comunidad y Estado han tomado impulso como instrumentos que desde el Estado apelan a los recursos y capacidades de las personas y comunidades y procuran articular las mismas a programas y políticas de Estado. El caso de los programas Chile Solidario y Rutas de Salida en Uruguay son ejemplos de estas iniciativas. En muchos casos se encuentran asociados o subsumidos en otros países a los PTC y tienden lazos entre los sectores pobres los recursos disponibles en el mercado, el Estado y las propias comunidades.

iii) El reconocimiento de la necesidad de construir pilares estatales no contributivos o subsidiar las contribuciones en los sistemas de aseguramiento (seguridad social y salud).

Luego de las reformas de los sistemas de salud y seguridad social que privatizaron el aseguramiento, y de la constatación de su efecto de desigualdad de acceso y limitada cobertura, gana terreno la idea de construir o fortalecer los pilares solidarios o no contributivos de estos sistemas. La reforma de la salud en Uruguay, el plan AUGE en Chile, el antecedente pionero de Brasil con el SUS, el seguro popular en México, la reforma de la salud en Colombia se acercan al modelo de manejo social del riesgo o al énfasis solidario y ciudadano para el caso de la salud. La reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en la ciudad de México D.F. (y su extensión con variaciones a varios Estados mexicanos), la reforma jubilatoria en Argentina, los beneficios de prestación continuada en Brasil, y otras innovaciones en discusión o implementación en la región son ejemplos en materia

de pensiones y jubilaciones. La reforma del seguro de desempleo en Uruguay y Chile son ejemplos de otros dispositivos de manutención de ingresos o piso básicos de reemplazo siendo pensadas o implementadas.

iv) La recuperación de un rol distributivo desde el centro que regule y ataque las desigualdades generadas por los procesos de descentralización y delegación de responsabilidades en cuasi-mercados o proveedores privados.

Las reformas descentralizadoras de base político territorial y de delegación de la provisión de salud y educación en prestadores privados han sido moderadas o reformadas a través de la creación de superintendencias, fondos solidarios y fórmulas redistributivas de transferencias que tutelan y moderan los efectos regresivos y de calidad estratificada que estas modalidades generaron.

v) La aparición en la agenda pública, aunque todavía incipiente, de una nueva área de acción y redistribución referida al cuidado y a la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado.

La expansión del sistema educativo al nivel preescolar y la expansión de la jornada escolar son políticas cuyo argumento central refiere a la mejora del capital humano y a la igualación temprana de las oportunidades. Pero poseen un argumento adicional: colectivizan el cuidado y el tiempo que ello requiere, contribuyendo así a una redistribución entre géneros y estratos sociales de dichas cargas. Asimismo, la aparición en el debate de las políticas de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado reconocen la necesidad de pensar el tema del cuidado y del trabajo no remunerado desde una perspectiva de derechos y de igualdad.

Cuadro II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO
PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
 (En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	19.3	20.1	21.1	20.0	21.0	21.8	19.5	19.6	22.1	...
Bolivia a/	...	...	12.9	14.6	16.2	16.3	17.4	17.0	16.2	...
Brasil	16.6	16.1	19.5	19.4	21.6	21.2	22.1	22.4	24.4	26.1
Chile	12.0	12.4	12.2	12.8	14.3	15.0	14.8	13.2	12.2	14.2
Colombia b/	5.9	7.0	10.2	13.6	12.2	11.1	11.1	11.9	12.3	12.6
Costa Rica	15.6	15.2	15.8	16.8	16.4	18.0	18.7	17.6	17.2	19.3
Cuba	27.6	32.8	28.5	23.1	22.4	23.7	26.5	31.0	34.5	40.1
Ecuador c/	7.4	8.0	6.1	5.6	4.9	4.9	5.5	6.2	6.4	...
El Salvador d/	...	2.9	5.4	6.3	8.2	10.0	10.8	11.1	11.3	...
Guatemala	3.7	4.6	4.6	4.8	6.7	6.8	7.3	7.3	7.5	7.0
Honduras	7.5	7.6	6.6	6.6	7.4	10.0	11.3	11.6	11.4	...
Jamaica e/	8.4	8.0	8.2	9.0	...	9.5	8.3	8.6	...	...
México	6.5	8.1	8.8	8.5	9.2	9.7	10.2	10.2	11.2	12.5
Nicaragua	6.6	6.5	7.2	6.5	7.6	8.1	9.3	10.8	11.4	12.3
Panamá	7.5	9.3	8.3	8.8	9.7	9.5	8.3	8.0	9.3	...
Paraguay	3.2	6.6	7.8	8.7	9.1	8.0	8.9	7.7	11.3	8.9
Perú f/	3.9	5.1	6.5	6.9	7.4	8.8	9.5	9.2	8.2	7.8
República Dominicana	3.8	5.4	5.7	5.4	5.6	6.8	6.5	6.8	8.0	...
Trinidad y Tabago g/	6.9	7.3	6.6	6.4	...	9.1	9.7	9.9	8.7	12.1
Uruguay	16.8	18.9	20.2	21.3	20.0	21.6	21.8	19.6	21.2	21.7
Venezuela	8.8	9.2	7.8	8.6	8.8	11.6	11.7	11.7	13.4	...
América Latina y el Caribe h/	9.6	10.7	11.0	11.2	11.7	12.5	12.8	12.9	13.7	16.2
América Latina y el Caribe i/	12.2	12.9	14.4	14.3	15.3	15.5	15.7	15.9	17.3	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.

b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.

c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.

f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.

g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA
 (En dólares 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	1179	1414	1551	1547	1683	1635	1301	1531	2002	...
Bolivia a/	...	...	122	143	164	165	177	179	178	...
Brasil	554	536	697	712	783	785	827	882	1019	1158
Chile	381	458	501	595	686	745	757	734	733	886
Colombia b/	129	160	248	338	295	264	269	308	355	376
Costa Rica	486	516	566	606	651	727	773	775	855	1002
Cuba	864	779	632	563	568	661	772	1028	1395	1749
Ecuador c/	98	106	81	76	65	65	77	97	104	...
El Salvador d/	...	53	104	128	175	222	248	267	291	...
Guatemala	49	62	64	70	100	105	113	114	124	119
Honduras	80	85	72	75	84	116	136	149	156	...
Jamaica e/	294	284	298	324	...	331	294	309	309	...
México	358	457	492	482	559	621	644	672	782	885
Nicaragua	45	42	47	45	57	63	73	90	100	110
Panamá	229	317	287	315	377	371	328	345	460	...
Paraguay	45	95	115	128	129	107	116	105	162	135
Perú f/	64	85	125	140	150	179	201	211	214	229
República Dominicana	69	109	121	127	146	188	188	201	276	...
Trinidad y Tabago g/	303	312	294	304	...	588	728	874	904	1331
Uruguay	850	1046	1193	1332	1304	1328	1186	1246	1542	1767
Venezuela	441	489	396	438	434	560	483	557	722	...
América Latina y el Caribe h/	317	358	382	405	436	468	461	508	604	812
América Latina y el Caribe i/	442	482	557	573	624	642	637	691	818	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.

b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.

c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.

f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.

g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO
PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL a/
 (En porcentajes)

País	Periodo									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	62.2	63.4	65.7	65.5	64.3	62.8	66.2	64.3	63.9	...
Bolivia b/	...	...	36.6	44.1	50.0	42.8	49.4	48.1	49.1	...
Brasil	48.9	47.2	58.6	51.0	55.8	62.1	70.4	73.2	73.4	73.7
Chile	61.2	63.0	64.5	65.5	66.4	67.7	68.0	67.3	66.4	67.0
Colombia c /	28.8	32.2	36.5	...	...	...	...	74.8	71.5	69.5
Costa Rica	38.9	41.2	38.2	42.0	40.7	40.5	37.8	36.1	36.0	35.6
Cuba	35.6	34.7	39.4	45.7	44.8	47.0	51.4	53.0	52.4	52.8
Ecuador d/	42.8	48.5	33.7	27.6	21.7	20.9	25.2	28.5	27.9	...
El Salvador e/	...	22.2	23.2	28.1	32.5	38.6	39.5	45.8	45.7	...
Guatemala	29.9	33.3	41.3	42.7	45.1	47.3	50.4	53.8	51.8	51.3
Honduras	40.7	36.6	40.6	40.5	39.5	45.4	49.9	52.8	52.9	...
Jamaica f/	26.8	23.2	20.6	19.2	...	17.1	17.3	16.3	16.3	...
México	41.3	50.2	53.1	52.3	59.4	61.3	57.8	58.6	59.3	68.7
Nicaragua	34.0	38.5	39.9	37.0	37.1	38.4	42.0	47.9	50.2	53.8
Panamá	38.1	50.6	48.6	39.6	46.4	42.5	39.1	39.3	42.1	...
Paraguay	39.9	42.9	43.3	47.1	44.5	38.3	48.5	41.6	57.1	55.0
Perú g/	33.0	35.0	39.4	39.6	41.9	52.2	52.3	52.3	53.1	51.2
República Dominicana	43.1	44.3	50.6	45.6	43.3	49.9	47.9	46.2	48.6	...
Trinidad y Tabago h/	40.6	40.6	42.8	40.7	...	43.5	44.6	37.9	29.4	34.4
Uruguay	62.3	67.7	70.8	70.8	67.3	68.1	61.4	61.8	67.5	75.4
Venezuela	32.8	40.1	35.3	35.4	36.6	37.8	38.6	41.0	44.0	...
América Latina y el Caribe i/	40.0	42.9	44.7	44.9	46.2	47.3	48.9	49.4	50.4	57.4
América Latina y el Caribe j/	44.1	46.5	52.0	50.2	54.1	57.3	60.2	61.8	62.3	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

a/ Los montos oficiales de gasto público total provienen de las clasificaciones funcionales del gasto público de los países; pero pueden diferir de

otros reportes también de carácter oficial basados en otro tipo de clasificaciones (véase el recuadro II.1).

b/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y las de 2006-2007 corresponden al año 2006.

c/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE. Serie descontinuada. Cifra del bienio 1994-1995 corresponde a 1994 y la 2004-2005 al 2005.

d/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

e/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

f/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.

g/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y de 2000 en adelante al Gobierno General.

h/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

i/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

j/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN
COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
 (En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	3.6	4.0	4.2	4.2	4.7	5.1	4.2	4.5	5.3	...
Bolivia a/	...	...	5.5	5.9	6.0	5.8	6.6	6.6	6.3	...
Brasil	3.4	2.8	5.1	4.3	5.5	5.0	4.7	4.6	5.0	5.6
Chile	2.3	2.4	2.6	3.0	3.6	3.9	4.0	3.6	3.3	4.1
Colombia b/	2.4	2.9	3.0	4.2	4.1	3.3	3.8	3.2	3.0	3.0
Costa Rica	3.9	4.2	4.2	4.6	4.4	5.1	5.7	5.5	5.2	5.9
Cuba	10.8	11.9	9.0	7.3	7.7	9.1	11.1	13.3	14.6	16.3
Ecuador c/	2.8	3.0	2.6	2.5	2.5	2.1	2.6	2.6	2.6	...
El Salvador d/	...	1.8	2.0	2.5	3.0	3.4	3.5	3.2	3.1	...
Guatemala	1.8	2.0	1.9	1.9	2.5	2.9	2.9	2.9	3.0	2.9
Honduras	4.3	4.3	3.7	3.9	4.5	6.2	7.1	7.7	7.6	...
Jamaica e/	4.1	4.0	4.1	4.9	...	5.8	4.5	4.7	4.7	...
México	2.6	3.5	3.9	3.7	3.8	3.9	4.0	3.8	4.0	4.1
Nicaragua	2.6	2.2	2.8	2.9	3.4	3.7	4.4	4.7	5.1	5.5
Panamá	3.6	3.7	3.5	4.0	4.1	4.2	4.1	3.8	4.0	...
Paraguay	1.3	2.9	3.6	4.2	4.4	4.3	4.0	3.9	4.5	4.1
Perú f/	1.6	2.0	2.7	2.5	2.5	2.8	3.0	3.0	2.6	2.6
República Dominicana	0.9	1.3	1.6	1.8	2.2	2.5	2.6	1.8	2.3	...
Trinidad y Tabago g/	3.2	3.3	3.0	3.0	...	3.9	4.4	4.4	3.8	5.0
Uruguay	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0	3.3	3.3	3.9	4.3
Venezuela	3.5	4.0	3.8	3.2	4.0	5.1	5.1	5.0	5.5	...
América Latina y el Caribe h/	3.2	3.5	3.6	3.7	4.0	4.3	4.5	4.6	4.7	5.3
América Latina y el Caribe i/	3.2	3.4	4.2	3.9	4.5	4.5	4.4	4.3	4.6	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.

b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.

c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.

f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.

g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SALUD COMO
PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
 (En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	4.3	4.6	4.9	4.6	4.9	5.0	4.4	4.5	4.9	...
Bolivia a/	...	...	3.3	3.3	3.3	3.0	3.1	3.2	3.2	...
Brasil	3.3	2.4	4.1	3.8	3.8	4.1	4.0	4.3	4.6	4.9
Chile	1.8	2.1	2.3	2.4	2.7	2.9	3.0	2.8	2.9	3.4
Colombia b/	0.9	1.1	2.6	2.9	3.3	2.2	1.8	2.0	1.9	1.9
Costa Rica	4.9	4.5	4.7	4.7	4.8	5.2	5.7	5.0	5.0	5.8
Cuba	5.0	6.6	5.6	4.9	5.4	5.6	5.7	6.5	8.5	11.8
Ecuador c/	1.4	1.6	0.8	0.9	0.7	0.8	1.1	1.2	1.3	...
El Salvador d/	...	1.1	2.6	2.8	3.2	3.3	3.4	3.4	3.6	...
Guatemala	1.0	1.1	1.0	0.8	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2
Honduras	2.9	2.8	2.6	2.3	2.4	3.3	3.8	3.5	3.4	...
Jamaica e/	2.2	2.4	2.2	2.3	...	2.2	2.2	2.4	2.4	...
México	3.0	3.4	2.3	2.2	2.3	2.3	2.3	2.5	2.8	2.8
Nicaragua	2.8	2.5	2.8	2.5	2.7	2.9	3.3	3.3	3.6	3.7
Panamá	1.6	1.9	1.8	1.9	2.0	2.3	2.0	2.3	2.2	...
Paraguay	0.3	1.1	1.2	1.3	1.4	1.2	1.4	1.2	2.1	1.5
Perú f/	0.9	0.9	1.3	1.4	1.5	1.4	1.5	1.4	1.2	1.2
República Dominicana	0.8	1.0	1.0	1.1	1.2	1.6	1.4	1.2	1.4	...
Trinidad y Tabago g/	2.6	2.8	2.2	2.0	...	2.1	2.3	2.6	2.3	3.4
Uruguay	2.9	3.0	3.4	2.5	3.2	3.5	3.4	3.3	3.8	4.5
Venezuela	1.6	1.7	1.1	1.1	1.4	1.5	1.6	1.6	1.8	...
América Latina y el Caribe h/	2.3	2.5	2.5	2.4	2.6	2.7	2.8	2.8	3.1	3.8
América Latina y el Caribe i/	2.9	2.9	3.2	3.0	3.2	3.2	3.1	3.3	3.6	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

- a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.
 b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.
 c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.
 d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.
 e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.
 f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.
 g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.
 h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.
 i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
 (En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	9.7	9.9	10.3	9.8	9.9	10.3	9.7	9.2	10.1	...
Bolivia a/	...	...	1.5	2.8	3.9	5.6	5.8	5.1	4.7	...
Brasil	8.5	9.7	10.0	10.6	11.7	11.2	12.0	12.1	13.0	13.4
Chile	7.7	7.6	7.1	7.1	7.6	7.9	7.5	6.5	5.8	6.4
Colombia b/	2.2	2.6	4.0	5.4	3.8	4.8	4.9	6.0	7.0	7.1
Costa Rica	4.9	4.7	5.2	5.8	5.7	6.1	5.5	5.3	5.2	5.5
Cuba	7.0	9.9	8.6	7.0	7.0	6.5	7.1	8.2	8.7	9.2
Ecuador c/	3.2	3.4	2.2	2.0	1.5	1.7	1.7	2.2	2.3	...
El Salvador d/	...	0.0	0.8	0.9	1.1	1.1	2.2	2.5	2.3	...
Guatemala	0.8	0.9	0.8	0.8	1.0	1.2	1.3	1.2	1.1	1.1
Honduras	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	...
Jamaica e/	0.6	0.4	0.4	0.3	...	0.4	0.4	0.4	0.4	...
México	0.1	0.1	1.3	1.5	1.9	2.3	2.4	2.2	2.4	3.7
Panamá	1.2	2.2	1.5	1.0	1.9	1.6	1.2	1.1	1.6	...
Paraguay	1.2	2.3	2.4	2.7	3.1	2.1	3.3	2.5	4.3	2.9
Perú f/	1.3	2.2	2.5	2.8	3.2	4.0	4.5	4.4	3.8	3.3
República Dominicana	0.3	0.3	0.3	0.5	0.6	1.1	0.9	2.1	2.2	...
Trinidad y Tabago g/	0.1	0.1	0.1	0.1	...	1.4	1.8	1.5	1.2	1.8
Uruguay	11.2	13.1	13.9	15.3	12.6	13.7	13.6	11.7	12.0	11.0
Venezuela	2.0	2.1	2.3	3.0	2.5	3.7	4.1	4.1	4.6	...
América Latina y el Caribe h/	3.2	3.7	3.8	4.0	4.0	4.3	4.5	4.4	4.6	5.9
América Latina y el Caribe i/	4.8	5.4	6.0	6.3	6.6	6.7	6.9	6.9	7.4	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

- a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.
 b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.
 c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.
 d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.
 e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.
 f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.
 g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.
 h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información. No incluye Nicaragua.
 i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información. No incluye Nicaragua.

Cuadro II.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES) : GASTO PÚBLICO SOCIAL EN VIVIENDAY
OTROS COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
 (En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	1.7	1.6	1.6	1.4	1.5	1.4	1.1	1.5	1.9	...
Bolivia a/	...	...	2.6	2.6	2.9	1.8	1.9	2.1	2.0	...
Brasil	1.4	1.3	0.4	0.8	0.6	1.1	1.5	1.4	1.7	2.1
Chile	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
Colombia b/	0.5	0.5	0.7	1.0	1.0	0.9	0.6	0.7	0.5	0.5
Costa Rica	1.9	1.8	1.7	1.8	1.5	1.6	1.8	1.8	1.8	2.1
Cuba	4.8	4.4	5.3	4.0	2.3	2.6	2.6	3.0	2.8	2.8
Ecuador c/	0.0	0.1	0.4	0.2	0.1	0.4	0.2	0.2	0.2	...
El Salvador d/	...	0.0	0.0	0.2	0.8	2.1	1.7	2.0	2.3	...
Guatemala	0.1	0.6	0.8	1.3	1.9	1.6	1.9	2.1	2.2	1.8
Honduras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	...
Jamaica e/	1.5	1.2	1.6	1.4	...	1.1	1.2	1.1	1.1	...
México	0.9	1.2	1.3	1.2	1.1	1.3	1.5	1.8	2.1	1.9
Nicaragua	1.2	1.8	1.5	1.2	1.5	1.5	1.6	2.7	2.8	3.1
Panamá	1.1	1.4	1.4	1.9	1.7	1.3	1.0	0.8	1.5	...
Paraguay	0.5	0.3	0.6	0.4	0.2	0.5	0.2	0.2	0.4	0.4
Perú f/	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.6	0.5	0.4	0.6	0.8
República Dominicana	1.8	2.8	2.9	2.1	1.7	1.6	1.7	1.8	2.1	...
Trinidad y Tabago g/	1.0	1.1	1.3	1.3	...	1.5	1.3	1.4	1.3	1.8
Uruguay	0.3	0.4	0.5	0.5	1.2	1.4	1.5	1.4	1.6	1.9
Venezuela	1.7	1.4	0.6	1.3	0.9	1.3	0.9	1.0	1.6	...
América Latina y el Caribe h/	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.5	1.6
América Latina y el Caribe i/	1.2	1.2	1.0	1.1	1.0	1.2	1.3	1.4	1.7	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.

b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.

c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.

f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.

g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAISES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN
EDUCACIÓN
 (En dólares 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	220	279	311	328	374	382	282	349	478	...
Bolivia a/	...	...	52	58	61	59	67	69	69	...
Brasil	114	93	181	157	200	183	175	179	211	249
Chile	73	90	105	139	175	194	206	198	196	255
Colombia b/	51	66	72	106	100	77	93	83	85	89
Costa Rica	123	142	151	164	176	206	234	241	260	304
Cuba	338	283	200	178	196	253	324	442	589	712
Ecuador c/	37	39	35	35	33	27	36	40	43	...
El Salvador d/	...	31	39	51	64	76	81	77	79	...
Guatemala	24	27	27	27	38	44	45	45	49	49
Honduras	46	49	41	45	51	73	86	99	104	...
Jamaica e/	144	142	147	175	...	201	159	169	169	...
México	143	196	219	207	233	250	255	250	276	289
Nicaragua	17	14	19	20	26	30	35	39	45	50
Panamá	109	128	122	145	160	164	162	165	200	...
Paraguay	18	41	53	62	63	57	53	53	64	63
Perú f/	27	33	51	50	50	57	64	68	68	75
República Dominicana	17	26	33	41	57	70	74	52	79	...
Trinidad y Tabago g/	139	142	134	142	...	264	330	386	397	556
Uruguay	124	137	145	189	198	187	177	207	284	354
Venezuela	177	214	192	164	198	248	211	238	296	...
América Latina y el Caribe h/	96	106	111	118	135	147	150	164	192	254
América Latina y el Caribe i/	116	126	163	157	183	185	178	186	219	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.

b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.

c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.

f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.

g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAISES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN
SALUD
 (En dólares 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	264	321	362	356	392	378	296	351	443	...
Bolivia a/	...	...	31	33	34	30	32	34	35	...
Brasil	110	80	145	138	138	150	148	171	195	220
Chile	59	80	95	112	129	144	153	157	173	209
Colombia b/	19	24	63	72	79	52	43	51	54	58
Costa Rica	153	154	168	171	189	210	235	220	248	302
Cuba	157	157	125	119	135	156	166	215	345	515
Ecuador c/	19	21	11	12	10	10	15	19	21	...
El Salvador d/	...	20	50	57	70	75	77	83	93	...
Guatemala	13	15	14	13	18	18	18	17	20	20
Honduras	31	32	29	27	27	39	46	45	47	...
Jamaica e/	77	85	79	84	...	78	77	87	87	...
México	162	189	129	122	142	146	147	166	193	198
Nicaragua	19	17	18	18	20	23	26	28	31	33
Panamá	49	66	63	66	79	90	79	98	107	...
Paraguay	4	16	18	20	20	16	18	17	31	23
Perú f/	15	15	24	29	31	28	32	31	32	34
República Dominicana	14	20	21	25	31	44	39	36	50	...
Trinidad y Tabago g/	115	119	99	94	...	136	170	234	241	376
Uruguay	147	165	203	156	210	214	187	207	274	364
Venezuela	79	89	56	59	70	70	66	77	96	...
América Latina y el Caribe h/	73	81	85	84	95	100	98	111	134	196
América Latina y el Caribe i/	107	108	123	120	129	133	126	144	170	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

- a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.
- b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.
- c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.
- d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.
- e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.
- f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.
- g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.
- h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.
- i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAISES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN
SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL
 (En dólares 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	592	699	758	755	795	773	651	717	913	...
Bolivia a/	...	...	15	28	40	57	59	54	52	...
Brasil	283	322	357	389	423	413	448	477	544	598
Chile	244	279	291	331	366	391	385	364	346	397
Colombia b/	49	58	97	135	92	114	119	157	201	213
Costa Rica	152	160	187	208	226	248	227	234	260	287
Cuba	217	234	191	171	178	181	206	273	349	401
Ecuador c/	42	45	29	27	21	23	24	34	38	...
El Salvador d/	...	1	15	18	24	25	50	60	60	...
Guatemala	11	13	12	12	15	18	21	19	18	19
Honduras	4	4	3	4	4	3	3	4	4	...
Jamaica e/	21	15	15	12	...	13	14	14	14	...
México	7	6	71	86	116	146	149	142	165	263
Panamá	37	76	54	35	72	64	48	47	78	...
Paraguay	17	33	36	40	44	27	43	33	62	43
Perú f/	23	36	48	57	65	82	95	102	99	95
República Dominicana	5	7	7	12	16	31	27	62	75	...
Trinidad y Tabago g/	3	4	4	5	...	90	133	129	131	197
Uruguay	564	725	817	958	821	842	740	743	871	897
Venezuela	101	110	115	152	124	178	168	196	246	...
América Latina y el Caribe h/	119	142	156	172	173	186	180	193	226	310
América Latina y el Caribe i/	198	233	278	301	320	321	311	334	398	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.

b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.

c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.

f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.

g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información. No incluye Nicaragua.

i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información. No incluye Nicaragua.

Cuadro II.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN
VIVIENDA Y OTROS
 (En dólares 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	102	116	121	108	121	103	74	114	169	...
Bolivia a/	...	...	25	26	30	19	20	22	22	...
Brasil	47	42	15	29	23	39	57	56	71	92
Chile	7	9	10	13	17	17	14	16	20	26
Colombia b/	10	11	16	25	25	22	13	18	15	15
Costa Rica	58	61	61	64	60	64	77	81	88	109
Cuba	154	105	118	96	59	72	77	99	112	121
Ecuador c/	0	1	6	3	2	6	3	4	3	...
El Salvador d/	...	1	1	5	18	47	40	47	58	...
Guatemala	2	8	12	20	30	25	30	34	37	31
Honduras	0	0	0	1	2	2	1	2	1	...
Jamaica e/	53	43	59	52	...	40	44	38	38	...
México	47	67	74	67	69	81	93	116	149	135
Nicaragua	8	11	10	8	12	12	13	23	25	27
Panamá	35	49	49	68	67	52	40	36	77	...
Paraguay	6	5	9	6	4	7	3	3	6	6
Perú f/	1	2	3	4	5	13	11	10	15	24
República Dominicana	34	57	61	49	44	44	49	52	72	...
Trinidad y Tabago g/	46	47	58	64	...	98	95	126	136	201
Uruguay	15	20	29	29	76	86	82	89	113	152
Venezuela	85	77	33	64	44	64	39	47	84	...
América Latina y el Caribe h/	35	36	37	38	40	43	42	49	62	78
América Latina y el Caribe i/	44	47	38	43	41	48	53	62	80	...

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

- a/ Las cifras relativas al bienio 1994-1995 corresponde al año 1995 y 2006-2007 corresponde al año 2006.
- b/ Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. Serie anterior proviene de la DNP del DANE.
- c/ La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.
- d/ La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.
- e/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996 y la de 2004-2005 al año 2004.
- f/ Desde 1990 a 1999 las cifras corresponden a datos del Gobierno Central Presupuestario, y 2000 en adelante al Gobierno General.
- g/ La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.
- h/ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.
- i/ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en años de países donde falta información.

Cuadro II.15
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DE CONCENTRACIÓN DEL
INGRESO PRIMARIO A NIVEL DE HOGARES, Y DE CADA UNA DE LAS TRANSFERENCIAS
a/, ALREDEDOR DE 2008
(Coeficiente de Gini)

	Ingreso primario	Jubilaciones	Pensiones	Seguros e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales		Total transferencias	Ingreso total ordenado...b/	
						privadas	públicas		según primario	según final
Argentina 2006	0.609	-0.349	-0.435	-0.148	0.078	...	-0.421	-0.357	0.473	0.523
Bolivia 2007	0.586	0.046	-0.091	...	...	...	0.057	0.029	0.555	0.577
Brasil 2008	0.656	0.092	0.081	0.712	...	-0.109	...	0.083	0.523	0.608
Chile 2006	0.594	-0.067	-0.168	-0.068	...	0.112	-0.444	-0.132	0.512	0.543
Colombia 2008	0.592	0.249	0.187	0.473	...	-0.324	0.066	0.258	0.557	0.591
Costa Rica 2008	0.542	-0.312	-0.366	...	-0.317	-0.129	-0.619	-0.301	0.437	0.495
Ecuador 2008	0.553	-0.207	...	...	...	-0.436	-0.393	-0.304	0.457	0.516
El Salvador 2007	0.460	0.085	-0.076	0.436	...	...	-0.460	0.088	0.446	0.461
Guatemala 2006	0.592	0.615	0.147	0.570	0.386	-0.080	-0.236	0.466	0.588	0.591
Honduras 2007	0.588	0.277	0.172	...	0.293	...	0.074	0.193	0.573	0.584
México 2008	0.553	0.221	...	0.410	0.199	0.414	-0.293	0.151	0.527	0.543
Nicaragua 2005	0.551	0.436	0.293	0.101	0.261	-0.803	...	0.339	0.545	0.551
Panamá 2008	0.557	-0.217	-0.321	...	-0.079	...	-0.430	-0.245	0.441	0.523
Paraguay 2008	0.545	-0.001	-0.219	...	...	...	...	-0.033	0.505	0.544
Perú 2008	0.496	0.625	0.460	0.141	...	0.848	-0.073	0.477	0.496	0.496
Rep. Dominicana 2008	0.588	-0.038	...	...	...	...	-0.275	-0.061	0.563	0.580
Uruguay 2008	0.499	-0.130	-0.042	-0.097	...	-0.026	-0.218	-0.107	0.361	0.437
Venezuela 2008	0.433	-0.093	-0.259	...	-0.257	...	-0.409	-0.119	0.415	0.423
Promedio simple	0.555	0.068	-0.042	0.253	0.071	-0.053	-0.272	0.024	0.498	0.532

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Todas las corrientes de ingreso analizadas son per cápita. El coeficiente de concentración de las transferencias está calculado manteniendo la ordenación de los hogares –de menor a mayor- según su ingreso per cápita primario.

b/ La descomposición aditiva del efecto de la concentración y volumen de las transferencias respecto del ingreso per cápita primario se puede apreciar a partir de la diferencia entre el coeficiente de Gini del ingreso final y del ingreso primario manteniendo la ordenación inicial (penúltima y primera columna). Sin embargo, las transferencias producen una reordenación de los hogares según su ingreso final, obteniéndose un índice de concentración diferente al que se calcula según la ordenación del ingreso primario, valor que se muestra en la última columna.

Cuadro II.16
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COBERTURA DE LAS TRANSFERENCIAS ENTRE LOS
HOGARES, ALREDEDOR DE 2008
(En porcentajes)

Países	Jubilaciones	Pensiones	Seguros e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales		Total transferencias
					privadas	públicas	
Argentina 2006	27.2	8.3	0.7	1.2	...	6.9	40.6
Bolivia 2007	5.1	1.2	...	...	...	2.6	8.6
Brasil 2008	24.9	14.9	0.0	...	2.5	...	36.9
Chile 2006	19.8	13.9	0.3	...	1.0	39.5	61.2
Colombia 2008	10.0	1.2	20.5	...	2.5	8.7	39.1
Costa Rica 2008	16.0	12.2	...	9.1	7.3	1.3	39.0
Ecuador 2008	8.6	...	...	...	11.4	28.1	43.0
El Salvador 2007	6.6	0.5	0.5	...	...	0.2	7.7
Guatemala 2006	6.6	3.2	3.2	1.9	6.5	5.4	23.7
Honduras 2007	2.1	0.6	...	0.8	...	46.8	48.5
México 2008	12.6	...	1.5	4.4	0.4	21.3	36.5
Nicaragua 2005	3.5	3.2	1.5	1.2	1.0	...	9.8
Panamá 2008	14.2	14.2	...	8.2	...	7.0	36.6
Paraguay 2008	5.2	1.8	...	...	...	...	6.8
Perú 2008	9.1	8.2	1.0	...	0.2	7.6	24.5
Rep. Dominicana 2008	5.7	...	...	...	...	14.6	19.9
Uruguay 2008	29.9	28.1	3.1	...	0.2	24.1	63.8
Venezuela 2008	7.5	1.8	...	1.9	...	0.3	11.0
Promedio simple	11.9	7.5	3.2	3.6	3.3	14.3	30.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuadro II.17
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, DEL INGRESO ANTES DE TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES Y DEL INGRESO TOTAL, E INCIDENCIA DE LA POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008
(Coeficiente de Gini y porcentajes)

Países	Concentración del ingreso						Incidencia de la pobreza			
	Ingreso per cápita primario		Ingreso per cápita antes de transferencias asistenciales		Ingreso per cápita total		con ingreso primario		con ingreso total	
	hogares	personas	hogares	personas	hogares	personas	hogares	personas	hogares	personas
Argentina 2006	0.609	0.572	0.526	0.523	0.523	0.519	30.5	30.6	14.7	21.0
Bolivia 2007	0.586	0.576	0.579	0.572	0.577	0.570	50.2	58.0	47.2	55.7
Brasil 2008	0.656	0.626	0.610	0.595	0.608	0.594	34.1	37.3	19.9	25.8
Chile 2006	0.594	0.561	0.553	0.532	0.543	0.522	22.5	22.4	11.3	13.7
Colombia 2008	0.592	0.569	0.593	0.573	0.591	0.570	39.3	46.7	35.4	42.8
Costa Rica 2008	0.542	0.505	0.503	0.481	0.495	0.473	24.5	23.4	14.8	16.4
Ecuador 2008	0.553	0.530	0.544	0.526	0.516	0.504	43.7	48.0	36.5	42.7
El Salvador 2007	0.460	0.450	0.461	0.452	0.461	0.452	...	...	...	...
Guatemala 2006	0.592	0.585	0.593	0.586	0.591	0.583	48.1	56.0	46.4	54.4
Honduras 2007	0.588	0.586	0.589	0.587	0.584	0.580	64.1	69.7	63.1	68.9
México 2008	0.553	0.523	0.551	0.524	0.543	0.515	32.0	38.2	27.9	34.8
Nicaragua 2005	0.551	0.533	0.551	0.533	0.551	0.532	55.6	62.7	54.4	61.9
Panamá 2008	0.557	0.544	0.526	0.526	0.523	0.522	29.3	33.1	21.5	27.2
Paraguay 2008	0.545	0.525	0.544	0.527	0.544	0.527	53.0	60.1	50.2	58.2
Perú 2008	0.496	0.476	0.496	0.476	0.496	0.476	...	...	...	...
Rep. Dominicana 2008	0.588	0.555	0.583	0.553	0.580	0.550	42.1	45.8	40.1	44.3
Uruguay 2008	0.499	0.492	0.443	0.455	0.437	0.446	22.5	26.0	8.5	13.9
Venezuela 2008	0.433	0.418	0.425	0.413	0.423	0.411	25.7	29.3	23.6	27.6
Promedio simple	0.555	0.535	0.537	0.524	0.532	0.519	38.6	43.0	32.2	38.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuadro II.18
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CORRIENTES DE INGRESOS POR TRANSFERENCIAS
MEDIDAS EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES

País	Año	Jubilaciones y pensiones	Pensiones	Aseguramiento e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales privadas	Transferencias asistenciales públicas
Argentina	2006	Ingreso del hogar por jubilaciones o pensiones.	Ingreso del hogar por cuota de alimentos o ayuda en dinero de personas que no viven en el hogar.	Ingreso del hogar por indemnización por despido y por seguro de desempleo.	Ingreso del hogar por beca de estudio.		Ingreso del hogar por subsidios o ayuda social del gobierno, iglesias, etc.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2007	Ingreso del hogar por jubilación (vejez). Ingreso del hogar por benemérito.	Ingreso del hogar por invalidez. Ingreso del hogar por viudez, orfandad.				Ingreso del hogar por asistencia familiar.
Brasil	2008	Ingreso del hogar por jubilaciones del Instituto de Previdencia o del Gobierno Federal.	Ingreso del hogar por pensiones del Instituto de Previdencia o del Gobierno Federal.	Ingreso del hogar por abono de permanencia		Ingreso del hogar por donaciones.	
Chile	2006	Ingreso del hogar por pensiones de vejez o jubilaciones. Ingreso del hogar por rentas vitalicias.	Ingreso del hogar por pensión de invalidez, montepío, viudez, orfandad, alimentos y otro tipo de pensines.	Ingreso del hogar por seguro de desempleo o cesantía.		Ingreso del hogar por donaciones.	Ingreso del hogar por pensión asistencial (PASIS) para personas mayores de 65 años (tramos de 65 a 69 años, 70 a 74 años, de 75 y más años), pensión asistencial de invalidez, pensión asistencial por deficiencia mental. Ingreso del hogar por subsidio fami
Colombia	2008	Ingreso del hogar por jubilaciones o pensiones.	Ingreso del hogar por pensiones en alimentos.	Ingreso del hogar de los asalariados por accidentes del trabajo, por subsidio en educación, en especie por subsidio para la familia, por subsidio de transporte y por subsidio en alimentos. Ingreso del hogar por concepto de casantías.		Ingreso del hogar por ayudas en dinero de instituciones del país o de fuera del país.	Ingreso del hogar por subsidio en dinero o en especie para: compra, construcción o mejora de la vivienda, desempleo. Ingresos del hogar en dinero o especie por Programa Familias en Acción, Programa Jóvenes en Acción, Programa Familias de Guardabosques,
Costa Rica	2008	Ingreso del hogar por jubilaciones o pensiones.	Ingreso del hogar por Pensiones de Régimen no Contributivo (RNC) y por pensión de alimentos.	Ingreso del hogar por becas.		Ingreso del hogar por otras transferencias en dinero.	Ingreso del hogar por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social) y por otros subsidios.
Ecuador	2008	Ingreso del hogar por jubilaciones y pensiones de diverso tipo.				Ingreso del hogar por regalos y donaciones.	Ingreso del hogar por Bono de Desarrollo Humano.
El Salvador	2008	Ingreso del hogar por jubilación o pensión.	Ingreso del hogar por cuota alimenticia.	Ingreso del hogar por indemnizaciones de retiro o despido.			Ingreso del hogar por indemnizaciones por ayuda del Gobierno en efectivo.
Guatemala	2008	Ingreso del hogar por jubilación o pensión.	Ingreso del hogar por pensión de alimentos.	Ingreso del hogar por indemnizaciones y becas.		Ingreso del hogar por donaciones de ONGs y grupos religiosos, Instituciones Internacionales e Instituciones Privadas.	Ingreso del hogar por donaciones de Instituciones Públicas.
Honduras	2007	Ingreso del hogar por jubilación.	Ingreso del hogar por pensiones y pensión de divorcio.		Becas escolares		Ingreso del hogar por subsidios, bonos y meriendac escolar

-continúa-

Cuadro II.18 -conclusión-
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CORRIENTES DE INGRESOS POR TRANSFERENCIAS
MEDIDAS EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES

País	Año	Jubilaciones y pensiones	Pensiones	Aseguramiento e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales privadas	Transferencias asistenciales públicas
México	2008	Ingreso del hogar por jubilaciones o pensiones originadas dentro del país, provenientes de otros países y no especificadas.		Ingreso del hogar por indemnizaciones de seguros contra riesgos a terceros, accidentes del trabajo y despido o retiro voluntario.	Ingreso del hogar por becas por becas provenientes del Gobierno y de Instituciones Privadas.	Ingreso del hogar por donativos provenientes de organizaciones.	Ingreso del hogar por beneficios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Programa para Adultos Mayores y otros Programas Sociales.
Nicaragua	2005	Ingreso del hogar por jubilación o pensión.	Ingreso del hogar por pensión de alimentos, orfandad, viudez, guerra y discapacidad.	Ingreso del hogar por indemnizaciones de seguros, compensaciones por accidentes de trabajo, indemnizaciones de trabajo y cesantía.	Ingreso del hogar por becas de estudio.	Ingreso del hogar por donaciones en dinero de bienes de Instituciones.	
Panamá	2008	Ingreso del hogar por jubilación.	Ingreso del hogar por pensión y pensión alimenticia.		Ingreso del hogar por becas.		Ingreso del hogar por Fondo de Asistencia Habitacional (FASHABI), Subsidio habitacional no retornable (PARVIS mejorado) y otros subsidios.
Paraguay	2008	Ingreso del hogar por jubilación o pensión.	Ingreso del hogar por pensiones o prestaciones por divorcio o cuidado de hijos.				
Perú	2008	Ingreso del hogar por jubilación del país o del extranjero.	Ingreso del hogar por pensión del país o extranjero de divorcio, alimentos y viudez.	Ingreso del hogar por seguro de accidente o vejez, indemnizaciones por accidente o despido.		Ingreso del hogar por transferencias de Instituciones del extranjero.	Ingreso del hogar por otras transferencias de Instituciones del país.
Rep. Dominicana	2008	Ingreso del hogar por jubilación o jubilación del país o del extranjero.					Ingreso del hogar por ayuda del Gobierno.
Uruguay	2008	Ingreso del hogar por jubilaciones de la caja de industria y comercio, de la caja civil y escolar, y del servicio doméstico y rural del Banco de Previsión Social (BPS). Ingreso del hogar por jubilaciones de la unión postal, militar, policial, profesional	Ingreso del hogar por pensiones de la caja de industria y comercio, de la caja civil y escolar, y del servicio doméstico y rural del Banco de Previsión Social (BPS). Ingreso del hogar por pensiones de la unión postal, militar, policial, profesional, nota	Ingreso del hogar por seguros de desempleo y compensaciones por accidente.		Ingreso del hogar por becas, subsidios y donaciones del extranjero.	Ingreso del hogar por asignaciones familiares, becas, subsidios y donaciones del país.
Venezuela (Rep. Bol. de)	2008	Ingreso del hogar por jubilación o pensión del Seguro Social, ó jubilación del trabajo.	Ingreso del hogar por pensión de orfandad, sobreviviente, etc.	Ingreso del hogar por beca o ayuda escolar.			Ingreso del hogar por Subsidio Familiar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuadro II.19
AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA Y DE GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2006/2009
 (En porcentajes)

País	Cobertura (miles de hogares)	Cobertura (miles de personas)	Cobertura PTC con respecto a población total	Cobertura del PTC en relación con la población pobre ^a	Cobertura del PTC en relación con la población indigente ^a	Gasto PTC / PIB ^{b,c}	Fuentes de financiamiento	Gasto público social total / PIB (2007)	Gasto público social en capital humano / PIB (2007) _d	Gasto PTC / Gasto público social total	Gasto PTC / Gasto público social en capital humano
Argentina	603 (2009)	2 712 (2009)	6,7	36,0	> 100,0	0,20 (2009)	Gobierno de la República Argentina y BID	23,2	10,5	0,9	1,9
Bolivia (Estado plurinacional de)	...	1 802 (2008) ^e	18,6	35,3	55,7	0,35 (2008)	Gobierno de Bolivia, Banco Mundial	16,2	9,5	2,2	3,7
Brasil	11 994 (2009) ^f	50 376 (2009) ^{fg}	26,0	83,3	> 100,0	0,41 (2008) ^h	Gobierno de Brasil, Banco Mundial	24,8	10,1	1,7	4,1
Chile	333 (2008) ⁱ	1 147 (2008) ⁱ	6,8	51,7	> 100,0	0,11 (2009)	Gobierno de Chile	12,4	6,3	0,8	1,5
Colombia	1 765 (2008) ⁱ	7 944 (2008) ^{gj}	17,6	41,6	93,4	0,20 (2008) ^h	Gobierno de Colombia, BID y Banco Mundial	14,9	5,7	1,3	3,5
Costa Rica	...	129 (2008) ^k	2,9	17,4	51,9	0,30 (2008)	Gobierno de Costa Rica, Banco Mundial	17,4	10,4	1,6	2,6
Cuba	...	110 (2007)	1,0	...	...	...	Gobierno de Cuba	36,9	25,8	...	...
Ecuador	1 486 (2009)	5 052 (2009) ^{lg}	37,1	83,9	> 100,0	0,84 (2008)	Gobierno de Ecuador, BID, Banco Mundial	6,4	3,9	13,1	21,6
El Salvador	84 (2008)	402 (2008) ^g	6,6	14,5	34,7	0,04 (2008)	Banco Mundial, BID y otras fuentes bilaterales y multilaterales	11,1	6,5	0,4	0,6
Guatemala	281 (2008)	1 546 (2008) ^g	11,3	21,2	38,7	0,06 (2008)	Gobierno de Guatemala	7,2	4,0	0,9	1,5
Honduras ^m	151 (2008) ⁿ	970 (2008) ^g	13,2	19,2	28,1	0,27 (2008)	Gobierno de Honduras y BID	11,4	11,1	2,4	2,4
Jamaica	...	307 (2009) ^o	11,3	> 100,0 ^p	...	0,24 (2009)	Gobierno de Jamaica y Banco Mundial	8,6	7,1	2,8	3,4
México	5 049 (2008)	25 246 (2008) ^g	23,3	71,2	> 100,0	0,43 (2008)	Gobierno de México, BID, Banco Mundial	11,6	6,8	3,7	6,3

País	Cobertura (miles de hogares)	Cobertura (miles de personas)	Cobertura PTC con respecto a población total	Cobertura del PTC en relación con la población pobre ^a	Cobertura del PTC en relación con la población indigente ^a	Gasto PTC / PIB ^{b,c}	Fuentes de financiamiento	Gasto público social total / PIB (2007)	Gasto público social en capital humano / PIB (2007) ^d	Gasto PTC / Gasto público social total	Gasto PTC / Gasto público social en capital humano
Nicaragua	24 (2006)	136 (2006) ^g	2,5	4,0	7,7	0,04 (2006) ^h	Gobierno de Nicaragua y BID	11,7	8,9	0,4	0,5
Panamá	71 (2008)	387 (2008)	11,4 ^q	41,1	84,3	0,22 (2008) ^h	Gobierno de Panamá	9,4	6,0	2,3	3,7
Paraguay	15 (2007)	89 (2007)	1,5	2,4	4,6	0,04 (2007)	BID	9,3	5,7	0,4	0,7
Perú	420 (2008)	2 313 (2008) ^g	8,0	22,2	63,7	0,16 (2008)	República del Perú	8,7	4,9	1,8	3,3
Rep. Dominicana	198 (2008) ^r	792 (2008)	8,2	18,5	36,4	0,37 (2008) ^h	Gobierno de la Rep. Dominicana	9,0	4,6	4,1	8,1
Trinidad y Tobago	23 (2008)	92 ^g (2008)	6,9	9,9 ^p	> 100,0 ^p	0,08 (2007)	Gobierno de Trinidad y Tobago	8,9	6,2	0,9	1,3
Uruguay	75 (2007)	338 (2007)	10,1	54,7	> 100,0	0,40 (2006) ^h	Gobierno del Uruguay	22,0	7,9	2,0	5,4
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	...	...	...	...	...	...	Gobierno de la Rep. Bol. de Venezuela	13,4	7,3	...	...
América Latina y el Caribe	22 473 ^s	101 416 ^s	12,1 ^t	40,7 ^t	> 100,0 ^t	0,25 ^t	--	14,0 ^t	8,1 ^t	2,3 ^t	4,0 ^t

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de cada país; CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009.

a No se consideran los errores de inclusión y exclusión de los programas.

b Salvo que se indique lo contrario, los datos corresponden a los presupuestos de cada programa.

c El dato del PIB para 2009 corresponde a una proyección.

d Considera el gasto público social en educación y salud.

e Beneficiarios Bono Juancito Pinto.

f Dato corresponde a septiembre de 2009.

g Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año más cercano disponible (base de datos BADEINSO de CEPALSTAT).

h Monto corresponde a presupuesto ejecutado.

i Beneficiarios programa Puente.

j Incluye familias beneficiarias indígenas y desplazadas.

k Beneficiarios a octubre.

l Incluye beneficiarios adultos mayores y discapacitados.

m Incluye programa piloto PRAF/BID III.

n Cobertura programada.

o Dato corresponde al mes de febrero.

p Dato calculado a partir de estimaciones nacionales de pobreza no comparables con las estimaciones de la CEPAL para los países de América Latina.

q Incluye programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos que opera en distritos indígenas rurales.

r Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año más cercano disponible (base de datos BADEINSO de CEPALSTAT).

s Total corresponde a todos los países con información disponible, a excepción de Nicaragua y Uruguay, países en los cuales en la actualidad no hay PTC.

t Promedio simple.

Cuadro II. 20
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC)
 Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN DE LA LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA**
(Valores mensuales por persona)

País	Programa	Transferencia	Año	Monto transferencia ^a		Porcentaje de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b			
				Moneda local ^c	US\$ ^d	Áreas urbanas		Áreas rurales	
						LI	LP	LI	LP
Argentina	Familias por la Inclusión Social	Ingreso no remunerativo	2007	93 ^e	30 ^e	67 ^f	34 ^f	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto		2007	17 ^g	2 ^g	7	4	9	6
Brasil	Bolsa Família	Beneficio básico	2008	15 [*]	8 [*]	15	7	18	8
		Beneficio variable/ Beneficio adolescente	2008	20	11	21	9	24	11
Chile	Chile Solidario	Bono de Protección/ Bono de egreso	2006	1 105 [*]	2 [*]	5	2	6	3
		Subsidio Único Familiar (SUF)	2006	4 864	9	21	10	27	15
Colombia	Familias en Acción	Subsidio de nutrición	2005	10333 [*]	4 [*]	10	5	12	7
		Subsidio de educación	2005	14 000	6	14	7	16	9
Costa Rica	Avanceemos	Transferencia monetaria condicionada	2008	15 000	29	48	26	61	37
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano		2008	7 [*]	7 [*]	15	8	22	13
Honduras	PRAF-BID fase II	Bono materno infantil	2007	96	5	10	5	14	8
		Bono escolar	2007	17 [*]	1 [*]	2	1	2	1
		Bono tercera edad	2007	50	3	5	3	8	4
México	Oportunidades	Apoyo alimentario	2008	39 [*]	4 [*]	4	2	5	3
		Apoyo educación	2008	130	12	13	7	18	11
		Apoyo adulto mayor	2008	275	25	27	14	38	22
		Apoyo energético	2008	11 [*]	1 [*]	1	1	2	1
		Apoyo alimentario "Vivir mejor"	2008	24 [*]	2 [*]	2	1	3	2

País	Programa	Transferencia	Año	Monto transferencia ^a		Porcentaje de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b			
				Moneda local ^c	US\$ ^d	Áreas urbanas		Áreas rurales	
						LI	LP	LI	LP
Nicaragua ^j	Red de Protección Social	Bono seguridad alimentaria	2005	30 [*]	2 [*]	^k	^k	8	5
		Bono educación	2005	22 [*]	1 [*]	^k	^k	6	3
Panamá	Red de Oportunidades	Transferencia monetaria condicionada	2008	11 [*]	11 [*]	23	12	30	17
Paraguay	Tekopora	Soporte alimentario	2008	12 245 [*]	3 [*]	^k	^k	5	3
		Apoyo en educación y salud	2008	30 000	7	^k	^k	13	8
Rep. Dominicana	Solidaridad	Comer es primero	2008	175 [*]	5 [*]	8	4	9	5
		Incentivo a la asistencia escolar (ILAE)	2008	300	9	14	7	16	9
		Bono gas-hogar	2008	57 [*]	2 [*]	3	1	3	2
Uruguay	Plan de Equidad	Tarjeta alimentaria	2008	435	21	27	15	36	22

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de cada país.

^{*} Valor per cápita aproximado según tamaño del hogar.

^a Los valores de las transferencias se refieren al monto mínimo o inicial per cápita que es transferido a las familias. En los casos en que las transferencias se realizan en base a la composición familiar, estos montos crecen según el número de beneficiarios elegibles, generalmente hasta un número de transferencias o un monto máximo. Dependiendo del programa, los montos no siempre son proporcionales al número de beneficiarios elegibles por hogar, pudiendo decrecer gradualmente o añadirse un monto fijo hasta llegar al monto o número tope. En los casos en que el programa prevé una transferencia plana que no toma en cuenta la composición del hogar, el valor de la transferencia fue dividido por el número de integrantes del hogar. Para ello se utilizó el dato de tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre al año más cercano provisto por las estadísticas de población de CELADE.

^b Valores LI y LP mensual por persona del año correspondiente, según método CEPAL.

^c Argentina, (\$) Peso; Bolivia, (Bs) Boliviano; Brasil, (R\$) Real; Chile, (Ch\$) Peso; Colombia, (Col\$) Peso; Costa Rica, (¢) Colón; Ecuador, (US\$) Dólar; Honduras, Lempira (Lps.); México, (MN\$) Nuevo Peso; Nicaragua, (C\$) Córdoba; Panamá, (PAB) Balboa; Paraguay, (G) Guaraní; República Dominicana, (RD\$) Peso; Uruguay, (\$) Peso.

^d Dólares de cada año; conversión hecha en base a serie "rf" del Fondo Monetario Internacional.

^e Transferencia se realiza a partir del segundo hijo/a.

^f Valor de LI y LP al 2do semestre de 2006.

^g Monto mensual aproximado. Transferencia se paga en una cuota anual equivalente a Bs. 200 (US\$25).

^j Para Nicaragua se utilizó la siguiente fuente: Moore (2009).

^k Programa opera en zonas rurales.